: **servicios posteriores al 31 de diciembre de 1980**

Se desata el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014) por el Tribunal Administrativo del Chocó, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda promovida por Lorys María Mosquera Hinestroza contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), según lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 247¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda.

1.1. Pretensiones².

Lorys María Mosquera Hinestroza, mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control del artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó la nulidad de la

¹ **ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS.** *El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento: (...) 4. Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente. (...)*

² Folio 1.

Resolución RDP 020544 de 20 de diciembre de 2012, a través de la cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación.

A título de restablecimiento del derecho solicitó condenar a la entidad demandada para que le reconozca y pague, en forma indexada, la pensión gracia de jubilación a partir del 9 de julio de 2005, sin operancia de la prescripción trienal. Así mismo, que dicha prestación sea liquidada y ajustada en su valor conforme al índice de precios al consumidor (IPC), dando cumplimiento al fallo en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

1.2. Hechos³.

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda son, en síntesis, los siguientes:

Afirmó la actora que ha laborado en forma ininterrumpida como docente oficial al servicio de los Municipios de Tadó, Certegui y el Departamento del Chocó, cuya vinculación inicial se produjo a través del Decreto No. 034 de 14 de marzo de 1984, y trabajando actualmente en la Institución Educativa “Matías Tres Palacios” del Municipio de Certegui (Chocó), con lo cual ha completado hasta el momento de presentación de la demanda más de veintiocho (28) años de servicios.

³ Folios 2 y 3.

Señala igualmente que nació el 9 de julio de 1955, por lo que adquirió su estatus pensional de gracia el 9 de julio de 2005; y en tal virtud, elevó petición el 13 de abril de 2012 a la entidad demandada con el fin de que se le reconociera y pagara la pensión gracia de jubilación, solicitud que le fue resuelta en forma negativa con la “*Resolución RDP 000936 de 11 de enero de 2013*”⁴ al argumentar, en esencia, que no acreditó haber prestado servicios docentes con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, requisito indispensable para otorgar el beneficio pensional.

1.3. Normas violadas y concepto de violación⁵.

Como normas violadas se citan en la demanda los artículos 6 y 84 de la Constitución Política; 1° del Acto Legislativo 01 de 2005; 1° de la Ley 114 de 1913; 6° de la Ley 116 de 1928; 10 de la Ley 43 de 1975; 1° y 2° de la Ley 91 de 1989; 6° de la Ley 60 de 1993; 115 de la Ley 115 de 1994; 3° y 81 de la Ley 812 de 2003 y 3° del Decreto 2277 de 1979.

En el concepto de violación recalcó que toda la normatividad que reguló el régimen salarial y prestacional docente se refirió a los de carácter nacional y nacionalizado, dejando incólume a los del nivel territoriales, sean municipales o departamentales y, por tanto, el requisito de prestación de servicios oficiales antes del 31 de diciembre de 1980 está dirigida quienes tenían dicho carácter nacionalizado o nacional, pero no a los territoriales, como lo es la actora. Así, señaló que el único requisito exigido para el personal de educadores municipales o departamentales es que su vinculación se haya producido con

⁴ Se considera la cita de este acto administrativo como un defecto gramática, puesto que a lo largo de la demanda y el proceso se tuvo como la Resolución RDP 20544 del 20 de diciembre de 2012, por lo que para todos los efectos se tendrá en cuenta esta última.

⁵ Folios 5 al 12.

anterioridad al “31 de diciembre de 1989”, fecha de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, dado que fue a partir de allí que comenzó el desmonte progresivo de la pensión gracia.

Por tal razón, concluye la demandante que al estar acreditado que su vinculación data del año 1984 como docente territorial y haber cumplido más de veinte (20) años de servicios y cincuenta (50) años de edad, tiene derecho a que se le reconozca y pague la pensión docente pretendida, y en tal circunstancia, al acto acusado resulta a todas luces violatorio de las normas invocadas.

2. Contestación de la demanda⁶.

El apoderado judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) contestó los hechos de la demanda y se opuso a las pretensiones invocadas, con base en lo siguiente:

Manifestó que en el presente asunto el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho en razón a que, conforme a lo establecido por el literal a) del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, la actora no tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación dado que acreditó vinculación docente en el orden territorial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, cual es requisito para el otorgamiento de tal prestación, como lo ha establecido igualmente la jurisprudencia del Consejo de Estado.

⁶Folios 85 al 88.

Por tanto, formuló las excepciones de cobro de lo no debido, inexistencia de la obligación, y eventualmente la de prescripción para el no pago de más de tres (3) años de mesadas pensionales, en caso de no ser acogidos los argumentos de defensa expuestos.

3. Sentencia de primera instancia⁷.

El Tribunal Administrativo del Chocó, en sentencia proferida dentro de la audiencia inicial llevada a cabo el nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014), negó las pretensiones invocadas en la demanda.

Una vez reseñado el régimen normativo que regula el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación, al igual que los pronunciamientos jurisprudenciales que han tratado dicho tema, concluyó que los docentes territoriales y nacionalizados vinculados con posterioridad al 31 de diciembre de 1980 no existe posibilidad de que se hagan acreedores a la citada prestación; y con fundamento en lo anterior, al no acreditar la demandante haber laborado como docente oficial en el nivel territorial antes de la fecha referida, no puede otorgársele el beneficio prestacional.

Finalmente, condenó en costas a la demandante de acuerdo a lo establecido en el artículo 188 del CPACA, en concordancia con los artículos 365 y 366

⁷ Folios 123 al 125 y disco compacto que forma el folio 130A del expediente.

del Código General del Proceso y el Acuerdo 1887 de 2003 al ser vencida dentro del proceso.

4. Recurso de apelación⁸.

El apoderado de la demandante formuló recurso de apelación contra la referida sentencia, al argüir que ésta desconoce el contexto histórico del personal docente, ya que para la época en la que se inició el proceso de nacionalización de la educación con la Ley 43 de 1975 existían dos grandes grupos de educadores: i) los nacionales nombrados directamente por el Ministerio de Educación Nacional, y ii) los territoriales que eran designados también directamente por los entes municipales o departamentales con sus propios recursos que ejercía su profesión en una situación de mayor desventaja que los primeros; y fue por tal razón que la pensión gracia se creó a fin de acortar esa inequidad salarial y prestacional entre las dos categorías, como lo ha señalado la propia jurisprudencia constitucional.

Reseñó que, por tanto, a pesar del desmonte progresivo de la pensión gracia de jubilación hasta hoy día, tal derecho sigue subsistiendo en cabeza de los docentes territoriales, sin exigir ningún otro requisito adicional a ostentar dicho carácter territorial y haber completado veinte (20) años de servicios y cumplido cincuenta (50) años de edad, y su límite se centra en quienes se hubieren vinculado con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, supuestos que se encuentran probados en el expediente y que la hacen merecedora, entonces, del derecho prestacional de gracia que se pide

⁸ Folios 131 al 138.

en esta instancia, y en tal sentido, debe revocarse el fallo de primera instancia para acceder a las pretensiones.

Por último, solicita se revoque la condena en costas en razón a no encontrarse acreditada la causación de las mismas ni de agencias en derecho, además de constituir un obstáculo al derecho de acceso a la administración de justicia.

5. Alegatos de conclusión.

Vencido el término señalado en la ley para presentar las alegaciones finales, las partes guardaron silencio al respecto.

6. Concepto del Agente del Ministerio Público⁹.

La vista fiscal Delegada ante esta Corporación solicitó confirmar el fallo recurrido, toda vez que al tenor de las disposiciones que regulan el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, si bien la actora acredita haber prestado más de veinte (20) años de servicios como docente territorial y tener más de cincuenta (50) años de edad, sus vinculaciones docentes lo fueron con posterioridad al 31 de diciembre de 1980, circunstancia que constituye un requisito para obtenerla. Sin embargo, muestra desacuerdo con la decisión de condena en costas al no evidenciarse dentro del proceso mala fe o temeridad alguna de la atora, en consonancia con lo expuesto por el Consejo de Estado en su jurisprudencia.

⁹ Folios 175 al 178.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁰, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

2. Problema jurídico

El problema jurídico que se debe resolver en esta instancia es el de definir si la demandante tiene o no derecho a que se le reconozca y pague la pensión gracia de jubilación que pretende, por acreditar sus servicios docentes en el nivel territorial por más de veinte (20) años y haber cumplido los cincuenta (50) años de edad, aun cuando su vinculación se produjo con posterioridad al 31 de diciembre de 1980.

3. Hechos probados.

¹⁰ El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

Se observa de las copias del Registro Civil de Nacimiento No. 34390310 de 20 de febrero de 2004 y de la cédula de ciudadanía de la demandante Lorys María Mosquera Hinestroza, que nació el 9 de julio de 1955¹¹.

Conforme al Formato Único para Expedición de Certificado de Historia Laboral de la Secretaría de Educación Municipal de Tadó (Chocó), la accionante trabajó en forma continua como docente de ese municipio del 20 de marzo de 1984 al 28 de febrero de 2001, nombrada por Decreto 034 del 14 de marzo de 1984¹².

También, según Formato Único para Expedición de Certificado de Historia Laboral del Municipio de Certegui (Chocó), la actora se vinculó como docente municipal a ese ente territorial desde el 1° de marzo de 2001 al 31 de diciembre de 2002¹³.

Y de acuerdo al Formato de Certificación Laboral de la Secretaría de Educación Departamental del Chocó, la señora Mosquera Hinestroza trabajó con esa entidad, en forma continua, como docente nacionalizada de primaria desde el 1° de enero de 2003, nombrada por Decreto 103 de 18 de febrero de ese año¹⁴, estando activa para la fecha de expedición de la mencionada constancia, es decir, 31 de octubre de 2012, en el Colegio Departamental “Matías Tres Palacios”¹⁵.

¹¹ Folios 40, 41, 72, 74 y 76.

¹² Folios 67 y 73.

¹³ Folios 22, 23 y 71 y reverso.

¹⁴ Folios 32 al 35.

¹⁵ Folios 19 al 21, 69 y 70.

Mediante petición radicada el 13 de abril de 2012, con el No. 2012-722-099773-2, la señora Mosquera Hinestroza, a través de apoderado, le solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación¹⁶; solicitud que fue desatada negativamente a través de la Resolución RDP 020544 de 20 de diciembre de 2012, argumentando que no cumplía con el requisito de servicios docentes prestados al 31 de diciembre de 1980¹⁷.

4. Análisis de la Sala

4.1. Previo a iniciar el estudio de fondo en el presente asunto, observa la Sala que la parte actora solicitó la nulidad de la Resolución RDP 020544 de 20 de diciembre de 2012, por la cual se le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación; pero al examinar en detalle el contenido del mismo acto se evidencia en el artículo segundo de su parte resolutive que contra dicho acto procedían los recursos de “(...) *Reposición y/o Apelación ante el SUBDIRECTOR DE ATENCIÓN AL PENSIONADO CON FUNCIONES DE SUBDIRECCIÓN DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES (...)*” (Fl. 18) de la UGPP.

Pues bien, revisado el expediente se advierte que no obra prueba, como tampoco afirmación alguna en la demanda o en la contestación a la misma, acerca del agotamiento de la vía gubernativa con la interposición del recurso

¹⁶ Folio 66 y reverso.

¹⁷ Folios 16 al 18, 83 y 84.

de apelación, cual es el obligatorio en sede administrativa para acudir a la jurisdicción, al tenor de lo establecido por el inciso tercero del artículo 76 del CPACA¹⁸. Así mismo, no se observa dentro del trámite de las diligencias en primera instancia que el a quo o las partes hayan dado cuenta de tal situación, como, por ejemplo, a través de la proposición de la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la vía gubernativa.

Frente a este punto, la Sala considera que la forma como está redactado el artículo segundo de la parte resolutive de la Resolución RDP 020544 de 20 de diciembre de 2012, que aquí se demanda, pudo haber dado lugar a inducir en error a la demandante, toda vez que, no se indica con claridad la autoridad ante la cual debe interponerse el recurso de apelación indicado, conforme lo dispone el segundo inciso del artículo 67 del CPACA¹⁹ -norma aplicable para la fecha en que expidió el acto demandado-, ya que, como allí se lee, el mismo debía ser interpuesto ante el Subdirector de Atención al Pensionado con Funciones de Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, quien a su vez fue la misma autoridad que profirió el acto demandado, circunstancia que torna confuso determinar ante qué

¹⁸ **ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN.** *Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez. (...) Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar. (...) El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción. (...) Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios. (Se subraya).*

¹⁹ **ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL.** *Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. (...) En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. (...) El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación. (Se subraya y resalta por la Sala).*

autoridad dentro de la entidad demandada era la que procedía interponer el recurso de apelación.

Por tanto, si bien en principio la irregularidad de la no interposición del recurso de apelación contra el acto acusado daría lugar a que se configure la inepta demanda por falta de agotamiento de la vía gubernativa, cabe concluir en este caso que la redacción del aparte respectivo en el acto acusado resulta ambigua²⁰ al no detallarse claramente la autoridad administrativa que en segunda instancia debía resolver cualquier inconformidad manifestada, a través del recurso de alzada. Por tal razón, la Sala, en aplicación de las garantías del debido proceso administrativo y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, resolverá en forma favorable a la actora la duda presentada por la imposibilidad que tuvo de incoar el recurso de apelación, dado el error en que la hizo incurrir la accionada.

4.2. En lo que tiene que ver con la pensión de jubilación gracia, ésta fue consagrada mediante el artículo 1º de la Ley 114 de 1913, en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte (20) años. A su vez, el numeral 3º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913, prescribía que para ser acreedor a la gracia de la pensión, era preciso que el interesado, entre otras cosas, comprobara «*Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...*».

²⁰ Ver en la Página Web de la Real Academia Española (RAE), o a través del siguiente link: <http://dle.rae.es/?id=2Hrlqpx>:

“1. adj. Dicho especialmente del lenguaje: Que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión.”

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de dicha pensión a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública, autorizando a los docentes, según su artículo 6²¹, a completar el tiempo requerido para acceder a la misma, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

Más adelante, con la Ley 37 de 1933²², el beneficio gratuito de la pensión gracia se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria. De lo que se concluye que el derecho no se limitó a los maestros de primaria sino que cobijó también a quienes hubieren prestado servicios como normalistas o inspectores educativos y que el tiempo de servicios se puede completar con el prestado en secundaria o, incluso, haberse laborado sólo en este nivel.

Luego, la Ley 43 de 1975, a través de la cual se nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías, estableció que *«La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de*

²¹ «Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la pensión de jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas tanto en el campo de la enseñanza primaria como normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.»

²² «(...) Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria».

Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley»²³.

Finalmente, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 limitó la vigencia temporal del derecho a la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales, al señalar textualmente la norma en mención que:

“[...] Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación. [...]”.

Esta disposición fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado²⁴, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 transcrito, puntualizó:

« [...] También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...) siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral

²³ Artículo 1 de la Ley 43 de 1975.

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia n° S-699 de 26 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley. [...]»

Así, la pensión gracia se basó en las precarias circunstancias salariales en que se encontraban los docentes pertenecientes a las citadas instituciones educativas, en cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entes territoriales que no disponían de recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida. De tal suerte, que se constituyó en un beneficio a cargo de la Nación tendiente a menguar la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo respecto a los educadores nombrados por el Ministerio de Educación Nacional, quienes devengaban salarios superiores.

De lo anterior se concluye que la pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, se concibió como una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a un grupo de docentes del sector público, esto es, a los maestros de educación primaria de carácter regional o local; sin embargo, con las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se extendió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden, por constituirse en un privilegio gratuito a cargo de la Nación quien realiza el pago, sin que el docente hubiese trabajado para ella.

4.3. Conforme a lo expuesto, la Sala procederá a verificar si la señora Lorys María Mosquera Hinestroza cumple con el requisito de haber acreditado veinte (20) años de servicio en la docencia oficial del orden territorial y/o

nacionalizada, incluso antes del 31 de diciembre de 1980, para así determinar si tiene o no derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación.

Pues bien, de acuerdo a lo probado dentro del plenario se tiene que la señora Mosquera Hinestroza nació el 9 de julio de 1955, es decir, para la fecha en que radicó la petición de reconocimiento de la pensión gracia -13 de abril de 2012- contaba con cincuenta y siete (57) años de edad, cumpliendo inicialmente con el requisito previsto en el numeral 6º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913.

No obstante, al analizar la historia laboral de la actora, para determinar si cumple o no con el requisito de tiempo de servicios exigido para ser acreedora de la pensión referida, se advierte que se vinculó por primera vez al servicio docente oficial a partir del **20 de marzo de 1984** con el Municipio de Tadó (Chocó), cargo que desempeñó hasta el 28 de febrero de 2001; y pasando posteriormente a laborar del 1º de marzo del mismo año al 31 de diciembre de 2002 con el Municipio de Certegui (Chocó); y finalmente, se incorporó a la planta docente del Departamento del Chocó desde el 1º de enero de 2003, estando activa, incluso, a la fecha en la que esta entidad territorial expidió la certificación laboral que obra en los folios 19 al 21, es decir, al 31 de octubre de 2012.

Luego entonces, logra evidenciar la Sala del examen probatorio, que la actora, Lorys María Mosquera Hinestroza, no cumple el requisito de haberse vinculado a la docencia oficial de carácter territorial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, como lo sostuvo el a quo en el fallo que se estudia, en

razón a que, se reitera, su ingreso como docente de los Municipios de Tadó y Certegui y luego con el Departamento del Chocó se produjo sólo hasta el mes de marzo de 1984, mediante el Decreto 034 del 14 de marzo de ese año, según se lee a folio 67.

En consecuencia, para esta Corporación resulta irrefutable para la demandante que al haber iniciado su labor docente en la educación oficial a partir del año 1984 esta razón no la hace acreedora del reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación dado que no cumple el requisito de su vinculación en el orden territorial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, necesario para la obtención del mencionado beneficio prestacional conforme a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, y siempre y cuando se acrediten los demás requisitos exigidos por el legislador.

Así las cosas, las razones expresadas por la parte actora en su alzada no pueden ser de recibo, en cuanto no es posible el reconocimiento de la pensión gracia sin importar si su vinculación se efectuó antes o después del 31 de diciembre de 1980; por consiguiente, no logró desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre el acto demandado, lo que conlleva la confirmatoria de la sentencia proferida el nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014) por el Tribunal Administrativo del Chocó, que negó las pretensiones de la demanda.

4.4. Por último, en lo que respecta a la condena en costas impuesta por el *a quo* a la parte demandante -otro de los puntos apelados por ésta-, estima la Sala pertinente precisar que con la adopción del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el

legislador abandonó el criterio subjetivo que venía imperando en este tipo de asuntos para dar paso, según se advierte en el artículo 188 *ibídem*²⁵, a la valoración objetiva frente a la imposición, liquidación y ejecución de las costas procesales.

En efecto, de la redacción de tal artículo se extraen los elementos que determinan la imposición de la condena en costas, a saber: i) objetivo en cuanto todo fallo decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii) valorativo en el entendido que el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Lo anterior en consonancia con lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso.

Visto lo anterior, y en lo que se refiere al caso concreto, el Tribunal de instancia, en atención a lo dispuesto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, condenó en costas a la parte demandante.

Empero, se considera que, conforme a los documentos que obran en el expediente, no es posible comprobar el pago de gastos ordinarios y que la actividad efectivamente realizada por el apoderado de la entidad demandada haya generado otro tipo de gastos, esto es, que las agencias en derecho se

²⁵ "Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."

causaron. Siendo así, la Sala procederá a **revocar la condena en costas** impuesta por el Tribunal Administrativo del Chocó a la parte demandante.

III. DECISIÓN

Fue acertada la decisión del tribunal de primera instancia respecto a negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a la señora Lorys María Mosquera Hinestroza, en cuanto ésta no logró desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre el acto administrativo demandado, por las razones expuestas en líneas anteriores.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia proferida el nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014), proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, en la que negó las pretensiones de la demanda, salvo la condena en costas impuesta a la parte actora, la cual se revocará.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia proferida el nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014) por el Tribunal Administrativo del Chocó, en cuanto

negó las súplicas de la demanda promovida por la señora LORYS MARÍA MOSQUERA HINESTROZA contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP), con excepción del ordinal cuarto de su parte resolutive, en lo referente a la condena en costas, el cual se REVOCA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la
fecha.

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER