

CONDENA EN COSTAS – Obligación de pronunciamiento sin criterio de carácter subjetivo. Alcance. Cuantificación

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) estableció que: “salvo en los procesos en los 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”. En ese sentido, a diferencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), impone al Juez pronunciarse respecto de la condena en costas atendiendo a elementos objetivos, sin tener en consideración el análisis de carácter subjetivo con ocasión de la actuación de las partes. Debe advertirse que dicha condena es una figura que surge del proceso propiamente dicho y hace relación a los gastos en los que se debe incurrir para obtener una declaración o ejecución judicial de un derecho. Éstas deben ser sufragadas por aquel que fue vencido en el proceso y, comprende además de las expensas necesarias, las agencias en derecho, es decir el pago de honorarios del abogado de la parte que obtuvo un pronunciamiento judicial favorable a sus intereses. No obstante, el reconocimiento efectivo de las costas judiciales dependerá de la causa y razón que motivaron el gasto, por lo tanto, a la parte que obtuvo un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, le corresponde no sólo acreditar que se causaron sino también el monto en que incurrió, para que, con fundamento en ello y de acuerdo a los criterios establecidos por el legislador, se cuantifiquen. Debe tenerse en cuenta, que en el evento de que no se pruebe su causación material, pueden liquidarse sin reconocimiento alguno.

FUENTE FORMAL: LEY 1431 DE 2011 – ARTICULO 188 / CODIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTICULO 366

CONDENA EN COSTAS – Trámite

Para efectos de este trámite, el artículo 366 del Código General del Proceso estableció que la competencia recaen en el Tribunal o Juzgado de la respectiva **instancia** o recurso, inmediatamente después de quedar ejecutoriada la providencia que las imponga o la de obediencia a lo resuelto por el superior, correspondiendo al Secretario hacer la liquidación y al Magistrado ponente o al juez aprobarla u ordenar que se rehaga. La liquidación debe incluir el valor de los impuestos de timbre, los honorarios de auxiliares de la justicia y los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que, se reitera, aparezcan comprobados y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, además de las agencias en derecho, aunque se litigue sin apoderado. La liquidación así practicada puede ser objetada y el Auto que la confirme es apelable.

FUENTE FORMAL: CODIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTICULO 366

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN (E)

Bogotá D.C., veintidós (22) de julio de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 52001-23-33-000-2012-00094-01(3981-13)

Actor: EDISON SOLIS VALENCIA

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL EICE EN LIQUIDACION

Autoridades Nacionales.

Conoce la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Entidad demandada contra la Sentencia de 10 de mayo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que accedió a las súplicas de la demanda incoada por el señor Edison Solís Valencia contra la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. en Liquidación¹.

PRETENSIONES

Mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el señor Edison Solís Valencia solicitó la declaratoria de nulidad del siguiente acto administrativo:

- Resolución No. UGM 010759 de 28 de septiembre de 2011, a través de la cual el Liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación, al desatar el recurso de reposición confirmó la decisión contenida en la Resolución No. 3674 de 8 de agosto de 2011².

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho solicitó: **i)** Reconocerle y pagarle la pensión gracia por cumplir los requisitos establecidos en la Ley, efectiva a partir del 24 de enero de 2009³, fecha en la que cumplió los 50 años de edad; **ii)** Pagarle las mesadas pensionales desde el momento en que adquirió el derecho; **iii)** Reconocerle los reajustes e indexarle los demás emolumentos, tomando como base la variación del IPC; **iv)**

¹ Mediante Auto de 3 de julio de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño, al dejar de existir CAJANAL se tuvo como sucesor procesal a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP (fls. 450 y 451).

² Negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia al señor Edison Solís Valencia (fl. 19 a 21).

³ Sic, debió decir 3 de agosto de 2009.

Dar cumplimiento a la sentencia en los términos del inciso 2º del artículo 192 del CPACA; y, **v)** Condenar a la Entidad demandada al pago de las costas, expensas y agencias en derecho de conformidad con el artículo 188 del CPACA.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS

El señor Edison Solís Valencia nació el 3 de agosto de 1959, cumpliendo 50 años de edad el mismo día y mes de 2009.

El señor **SOLIS VALENCIA** ha prestado los siguientes servicios al Estado como **docente territorial**:

ENTIDAD TERRITORIAL	SUSTENTO LEGAL	DESDE	HASTA
Municipio de Francisco Pizarro - Departamento de Nariño- Escuela Urbana Mixta de Salahonda.	Decreto 17 de 10 de septiembre de 1979.	10 de septiembre de 1979.	17 de enero de 1988.
Municipio de Francisco Pizarro - Departamento de Nariño- Escuela Urbana Mixta de Salahonda.	Decreto 064 de enero de 1988.	18 de enero de 1988.	31 de agosto de 1990.
Colegio Departamental Luis Antonio Rojas Cruz del Candelillas - Departamento de Nariño.	Decreto 780 de 9 de diciembre de 1992.		1 de julio de 2000.
Colegio Departamental Luis Antonio Rojas Cruz del Candelillas - Departamento de Nariño	Decreto 0561 de 2 de julio de 2000.		3 de agosto de 2004.

	Mediante Decreto No. 329 de 4 de agosto de 2004, se le concedió comisión sindical.	4 de agosto de 2004.	14 de agosto de 2006. Fecha en la cual fue reintegrado como docente en el Colegio Departamental Luis Antonio Rojas Cruz del Candelillas, laborando hasta el 14 de agosto de 2008.
Institución Educativa Ciudadela Educativa Tumaco.	Decreto 410 de 15 de agosto de 2008		

Por haber cumplido los requisitos de edad y tiempo de servicio, solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social el reconocimiento de su pensión gracia, petición que fue negada mediante Resolución No. 03674 de 8 de agosto de 2011, aduciendo que a pesar de obrar en la solicitud certificados de tiempo de servicios expedidos por la Secretaría de Educación Municipal de la Alcaldía de Tumaco, en donde consta que fue nombrado mediante Decreto No. 17 de 10 de septiembre de 1979, dicho documento no puede tenerse en cuenta toda vez que no obra copia autentica del mismo.

El 2 de septiembre de 2011 interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión, la cual fue confirmada mediante Resolución No. UGM 010759 de 28 de septiembre de la misma anualidad.

A pesar de que el actor cuenta con el tiempo de servicios suficiente para acceder al derecho solicitado, la entidad demandada ha desconocido el valor probatorio del certificado laboral expedido por la Secretaría de Educación Municipal de Tumaco, en donde consta que fue nombrado profesor Municipal mediante Decreto No. 17 de 10 de septiembre de 1979.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

- De la Constitución Política, Preámbulo, los artículos 1, 2, 6, 25, 29, 48, 53, 90, 121 y 209.
- Del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los artículos 3 y 137 inciso 2°.
- Ley 114 de 1913.
- Ley 116 de 1928.
- Ley 37 de 1933.
- Ley 4 de 1966.
- Ley 33 de 1985.
- Ley 91 de 1989.

La Ley 114 de 1913 creó a favor de los maestros de escuelas primarias oficiales una pensión especial por servicios prestados a los Departamentos y Municipios, posteriormente este beneficio se extendió a los docentes de secundaria, normales e Inspectores de Instrucción Pública, a través de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933.

La Ley 91 de 1989 en su artículo 15 reguló la pensión gracia en el sentido de establecer una nueva condición para su reconocimiento, con el único y exclusivo fin de eliminar paulatinamente esta prestación especial, estableciéndose que sólo los docentes vinculados al 31 de diciembre de 1980 tienen el derecho a la pensión especial de gracia siempre y cuando reúnan todos los requisitos de la Ley 114 de 1913.

No es de recibo la negativa de CAJANAL frente al reconocimiento de la pensión gracia, bajo el argumento de no tener en cuenta el período estimado en el certificado de tiempo de servicios expedido por la Secretaría de Educación Municipal de la Alcaldía de Tumaco, en el que consta el nombramiento mediante Decreto No. 17 de 10 de septiembre de 1979 en el cargo de profesor Municipal de Francisco Pizarro en la Escuela Urbana Mixta de Salahomda, como quiera que no existe normativa que obligue allegar los decretos por medio de los cuales fue

nombrado y vinculado, pues gracias a éste es que se logra completar los requisitos establecidos en las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989.

En el presente caso esta más que demostrado la fecha exacta a partir de la cual el señor Solís Valencia inició sus labores como docente, esto es el “14” (sic) de septiembre de 1979, de acuerdo al acta de posesión, los certificados de tiempo de servicios en los que se demuestra que laboró por más de 20 años como docente en el Municipio de Tumaco.

Por otra parte, el actor cumple con los demás requisitos necesarios para acceder al beneficio pensional reclamado.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad accionada ejerció su derecho de contradicción frente a la acción incoada, oponiéndose a las pretensiones de la demandante, en los siguientes términos (fls. 71 a 81):

Obra en el expediente, certificado de tiempo de servicios de la Secretaría de Educación Municipal de la Alcaldía de Tumaco en donde consta que el demandante fue nombrado profesor Municipal mediante Decreto 17 de 10 de septiembre de 1979, sin embargo, dicho nombramiento no se puede tener en cuenta, toda vez que no hay copia autentica del mismo en el cuaderno.

Así mismo, en el expediente administrativo está incompleto el Decreto No. 064 de 18 de enero de 1988, pues solo reposa su parte resolutive y no puede acreditarse ni la vinculación ni el tiempo reclamado.

Propone como excepciones: **i) inepta demanda, por no haber atacado todos los actos administrativos** dado que solo la interpuso contra el acto que resolvió el recurso de reposición y, por **insuficiencia de poder**, pues no se relacionó en el

memorial la Resolución No. UGM 03674 que decidió el derecho de petición sobre el reconocimiento de la pensión gracia; **ii) falta de agotamiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad**; **iii) caducidad**, por no haber demandado dentro del término de los 4 meses a la ejecutoria del acto que agotó la vía gubernativa; **iv) cobro de lo no debido**, ya que se pretende condenar a la entidad a pagar dineros sin haber obligación a cargo; y, **v) prescripción**, por cuanto las prestaciones sociales prescriben en el término de 3 años contados a partir de la última petición.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Nariño, mediante Sentencia de 10 de mayo de 2013, accedió a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

“(…)

1. Declaró no probadas las excepciones de cobro de no debido y prescripción.
2. Declaró la nulidad de las Resoluciones Nos. UGM 03674 de 8 de agosto de 2011 y UGM 010759 de 28 de septiembre de 2011 expedidas por CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación por medio de las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia y al resolverse el recurso de reposición se confirmó en cada una de sus partes la resolución anterior.
3. A título de restablecimiento, ordenó a CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación a reconocer, a partir del 3 de agosto de 2009, la pensión gracia al señor Edison Solís Valencia, en una cuantía equivalente al 75% del promedio de la asignación básica y demás factores devengados durante el año inmediatamente anterior al cumplimiento de los requisitos legales, ajustando el valor de las mesadas adeudadas conforme al Índice de Precios al consumidor,
4. Ordenó dar cumplimiento a la providencia dentro de los términos establecidos en el artículo 192 inciso 1º del C.P.A.C.A.
5. Condenó en un 80% en costas y agencias en derecho a la parte demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del C.P.A.C.A.
6. Ordenó compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación - Regional Nariño para que provea si hay lugar a dar apertura a una posible investigación disciplinaria por la negligencia en el requerimiento de solicitud de prueba al señor Alcalde Municipal de Salahonda Francisco Pizarro (N)”.
Fundó su decisión en las siguientes consideraciones:

La Ley 114 de 1913 creó la pensión gracia de jubilación a favor de los maestros de escuelas primarias oficiales. Posteriormente, las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 extendieron este beneficio a otros docentes del sector público.

Del análisis probatorio realizado en la audiencia de práctica de pruebas de 10 de abril de 2012, se concluye que efectivamente el demandante ocupa el cargo de docente del orden departamental.

El 6 de octubre de 2009, solicitó a CAJANAL el reconocimiento de la pensión gracia por cumplir los requisitos establecidos en la Ley, petición que fue negada mediante Resolución UGM 03674 de 8 de agosto de 2011. Interpuso el recurso de reposición y mediante la Resolución No. UGM 010759 de 28 de septiembre de 2011 se confirmó la decisión, argumentando la ausencia de la copia autentica del Decreto No. 017 de 10 de septiembre de 1979, por medio del cual se hizo el primer nombramiento del señor Edison Solís Valencia, y la copia incompleta del Decreto 064 de 1998, lo que imposibilita verificar la vinculación por parte del demandante como docente antes del 31 de diciembre de 1980.

En cuanto al requisito de la edad el señor Edison Solís Valencia a la fecha de solicitud de la pensión gracia, esto es 6 de octubre de 2009, ya cumplía con 50 años de edad, encontrándose como superado este requisito (fls. 91 y 97).

Frente al tiempo de 20 años de servicios, se encontró probado que laboró como docente en los siguientes períodos:

- Del 10 de septiembre de 1979 hasta el 17 de enero de 1988 (8 años, 4 meses, 7 días).
- Del 18 de enero de 1988 hasta el 31 de agosto de 1990 (2 años, 7 meses, 2 días).
- Del 9 de diciembre de 1992 al 1 de julio de 2000 (7 años, 6 meses, 22 días).
- Del 2 de julio de 2000 al 3 de agosto de 2004 (4 años, 1 mes, 1 día).
- Del 4 de agosto de 2004 al 14 de noviembre de 2006 (Período conferido en comisión sindical, esto es, 2 años, 3 meses y 10 días).

- Del 15 de noviembre de 2006 al 14 de agosto de 2008 se reintegra como docente (1 año, 8 meses, 29 días). **PARA UN TOTAL DE 28 AÑOS, 10 MESES, 11 DÍAS.**

Es necesario tener en cuenta que el actor junto con la demanda allegó la constancia original suscrita por la Técnico Administrativo Encargada del Archivo General y de las Hojas de Vida de la Secretaría de Educación de Tumaco del 7 de diciembre de 2011, junto con las expedidas por la Secretaría de Educación Municipal de ese Ente Territorial de 3 de agosto de 2011 (fls. 27 y 28), y de 18 de enero de 2010 (fl. 104), que otorgan suficiente respaldo a los hechos alegados por el demandante, y dan cuenta de la carencia organizacional en el archivo por parte de la administración, impidiendo allegar al proceso el acto administrativo aportado, esto es la copia autentica del Decreto 017 de 1979, esto no ocurrió, no por la negligencia del actor, sino por la falta atribuible a la Administración Municipal de Francisco Pizarro Salahonda, quien incluso después de haber sido oficiado por el Tribunal no dio respuesta correcta al requerimiento, en el sentido de allegar copia del Decreto antes señalado, o el escrito de las explicaciones del caso ante la ausencia del documento.

Respecto de los períodos del 1º de septiembre de 1990 al 8 de diciembre de 1992 (Cargo Coordinador Académico) y del 4 de agosto de 2004 al 14 de noviembre de 2006 (Subdirectivo SIMANA) consideró que habrán de tenerse en cuenta para efectos de contabilizar el tiempo de servicios, puesto que durante éstos períodos, el actor no perdió su calidad de docente.

Así las cosas, de conformidad con las pruebas valoradas, es claro que la entidad demandada ha desestimado de manera equivocada los tiempos desempeñados por el accionante, los cuales se encuentran efectivamente acreditados mediante la historia laboral, certificado de tiempo de servicios, actas de posesión y record de trabajo, que constituyen prueba idónea de tiempo de servicio desempeñado, cumpliendo así con los requisitos establecidos en la Ley para hacerse merecedor de la pensión gracia.

RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la Entidad demandada interpuso recurso de apelación contra el anterior proveído, argumentando (fls. 434 a 440):

El tiempo de servicios del docente Edison Solís Valencia para efectos del reconocimiento de la pensión gracia no se encuentra debidamente acreditado, pues la copia del certificado expedido por la Secretaría de Educación Municipal de Tumaco en donde consta que fue nombrado mediante Decreto No. 17 de 10 de septiembre de 1979, desde el 10 de septiembre de 1979 hasta el 17 de enero de 1988 no debe tenerse en cuenta, toda vez que no se aportado en original o copia autentica éste documento para demostrar dicha relación legal y reglamentaria, pese haber sido solicitado por el A quo.

Los certificados de la historia laboral y tiempo de servicios que se encuentran en el expediente, en especial el expedido por la Secretaría de Educación Municipal de Tumaco, visto en “TITAN” en folios 10 a 12, radicado 83166, formato D-27, se evidencia que el demandante tuvo su primera vinculación como docente territorial y/o nacionalizado el 18 de enero de 1988.

TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Dadas las condiciones previstas en el numeral 4 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, se corrió traslado a las partes y al Procurador Delegado ante esta Corporación para alegar por escrito. De dicha oportunidad solo hizo uso la parte demandada.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a dictar Sentencia dentro del término de los veinte (20) días siguientes al vencimiento del traslado establecido en la norma en comentario.

CONSIDERACIONES

Problema Jurídico

El problema jurídico se contrae a determinar si el señor Edison Solís Valencia tiene derecho a que CAJANAL le reconozca, liquide y pague una Pensión Gracia en aplicación del régimen especial consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha prestación.

Mediante el recurso de alzada, la entidad demandada solicitó revocar la sentencia del A quo por considerar que no se encuentra debidamente acreditado el tiempo de servicios del docente Edison Solís Valencia para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, pues el documento idóneo para demostrar la vinculación como docente es el original o copia autentica del Decreto de nombramiento No. 17 de 10 de septiembre de 1979, documento que no ha sido aportado.

El Tribunal Administrativo de Nariño mediante Auto de 3 de julio de 2013 aceptó la Revocatoria del poder otorgado por el Liquidador de CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación al Dr. Oscar Fernando Ruano, requiriendo a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Penisonal y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, como sucesor procesal⁴, quien asumió el conocimiento del presente asunto⁵.

Con el objeto de resolver el problema expuesto, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

- De conformidad con la copia del registro civil de nacimiento y la cédula de ciudadanía, el señor Edison Solís Valencia nació el 3 de agosto de 1959 (fls. 17 y 97).
- El accionante solicitó el 6 de octubre de 2009, el reconocimiento de la pensión gracia a la entidad demandada⁶, petición que fue negada por CAJANAL a través

⁴ Fls. 450 y 451 vto.

⁵ Fl. 478 vto.

⁶ fls. 87 y 88.

de la Resolución UGM 003674 de 8 de agosto de 2011⁷ y contra la cual interpuso recurso de reposición⁸.

- El 28 de septiembre de 2011, mediante Resolución No. UGM 010759, el liquidador de CAJANAL EICE en Liquidación, desató el recurso de reposición y confirmó la decisión recurrida (fls. 24 a 26).
- La Secretaría de Educación del Municipio de San Andrés de Tumaco, certificó el tiempo de servicios del señor Edison Solís Valencia indicando (fls. 27 a 29 y 104):

“Que Revisada la hoja de vida que reposa en el archivo de la Secretaría de Educación Municipal, se encontró que el señor **SOLIS VALENCIA EDISON** identificado con la cédula de ciudadanía número 5.365.474 expedida en Francisco de Pizarro (Nariño), labora como docente en propiedad con **VINCULACIÓN DEPARTAMENTAL** y ha laborado en los lugares y años que a continuación se relacionan”:

1979-1988	Nombrado profesor municipal de tiempo completo en la Escuela Urbana Mixta de Salahonda, Municipio de San Francisco Pizarro, mediante decreto numero 17 de fecha 10 de septiembre de 1979, laboró hasta 17 de enero de 1988. (fl. 31)
1988-1990	Nombrado como profesor de tiempo completo del Colegio Departamental Manuel Benítez D’Clerg de Pital de la Costa, Municipio de Tumaco, mediante decreto numero 064 de fecha enero 18 de 1988, laboró hasta el 31 de agosto de 1990. (fls. 32 y 33)
1990-1992	Nombrase provisionalmente como Coordinador Académico y de Disciplina del Colegio Departamental Manuel Benítez D’ Clerq, Municipio de Tumaco, por el período entre el 1 de septiembre de 1990, hasta el 30 de agosto de 1991. Tiene retroactividad al 1 de septiembre de 1990, mediante decreto numero 1064 de fecha 16 de octubre de 1990, laboró hasta el 8 de diciembre de 1992. (fl. 34)
1992-2000	Trasladado al Colegio Departamental Luis Antonio Rojas Cruz de Candelillas mediante decreto numero 780 de fecha diciembre 9 de 1992 laboró hasta el 01 de julio de 2000. (fl.35).

⁷ fls.19 a 21.

⁸ fls. 238 a 240.

2000-2004	Nombrase por traslado de nombramiento como profesor de tiempo del Colegio Departamental Luis Antonio Rojas Cruz, mediante decreto numero 0561 de fecha julio 02 de 2000, laboró hasta el 3 de agosto de 2004. (fl. 36 a 39).
2004-2006	Comisionar para desempeñe funciones como representante de la Subdirectiva de Simana Tumaco desde agosto 4 de 2004 a noviembre 13 de 2006, mediante decreto numero 329 de fecha 04 de agosto de 2004, laboró hasta el 14 de noviembre de 2006.(fls. 40 y 41).
2006-2008	Terminar de comisión sindical, debe reintegrarse en la Institución Educativa Instituto Técnico Agropecuario de Candelillas, mediante resolución numero 647 de fecha noviembre 15 de 2006, laboró hasta el 14 de agosto de 2008. (fls. 42 a 44)
2008-2011	Trasladado a la Institución Educativa Ciudadela Educativa Tumac zona urbana de Tumaco, mediante decreto numero 410 de fecha 15 de agosto de 2008. (fls. 45 y 46).

- El 7 de diciembre de 2011, la Técnico Administrativo- Talento Humano- Hojas de Vida de la Secretaría de Educación del Municipio de Tumaco, al certificar el tiempo de servicios del actor, ratificó lo anteriormente señalado (fl. 30).

- A folio 31 del expediente obra copia autentica del acta de posesión del señor Edison Solís Valencia en el cargo de profesor Municipal de tiempo completo de la Escuela Urbana Mixta de la Salahonda - Municipio de San Francisco Pizarro, quien fue nombrado mediante Decreto No. 17 de 10 de septiembre de 1979.

- A folio 95 obra copia del certificado de antecedentes expedido por la Procuraduría General de la Nacional en el que se indica: “(...) una vez consultado el sistema de información de registro de sanciones e inhabilidades (SIRI) el señor EDISON SOLÍS VALENCIA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5365474 NO REGISTRA SANCIONES NI INHABILIDADES VIGENTES (...)”.

- El Secretario General (E) de la Alcaldía Municipal de Francisco Pizarro Salahonda certificó el record de trabajo del demandante, señalando que fue nombrado mediante Decreto No. 17 de 10 de septiembre de 1979 en la Escuela Urbana Mixta de esa municipalidad (fl. 107).

De conformidad con el anterior acervo probatorio, procede la Sala a analizar la naturaleza de la pensión gracia y el marco jurídico que le dio origen y desarrollo, para así determinar si el demandante tiene derecho al reconocimiento de esta prestación, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

Aspectos Generales de la Pensión Gracia

La Ley 114 de 1913 consagró en favor de los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales el derecho a devengar una pensión vitalicia de jubilación, previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicios y calidades personales previstos en la misma. Entre los aspectos regulados por esta disposición se encuentran los relativos a la prestación del servicio por un término no menor de 20 años, las condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía y la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas.

Este beneficio tuvo como fundamento para su consagración las precarias circunstancias salariales en las que se encontraban los educadores de las referidas instituciones educativas, por cuanto sus salarios y prestaciones sociales estaban a cargo de entidades territoriales que no disponían de los recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida.

Es decir que la pensión gracia se constituyó en un beneficio a cargo de la Nación encaminado a aminorar la desigualdad existente entre sus destinatarios, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo, y los educadores con nombramiento del Ministerio de Educación Nacional, que devengaban salarios superiores.

Posteriormente se expidió la Ley 116 de 1928, que en su artículo 6º estableció lo siguiente:

“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.”.

Por su parte la Ley 37 de 1933, en su artículo 3º, inciso segundo, dispuso:

“Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.”.

Por último, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 preceptúa:

“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 hubiere 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, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”.

De los antecedentes normativos precitados se infiere que la pensión gracia no puede limitarse a los maestros de escuelas primarias oficiales, como se concibió en un principio, sino que ella cobija a aquellos que hubieren prestado servicios como empleados y profesores de escuela normal, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre y cuando la vinculación sea de carácter municipal, departamental o regional.

En sentencia de 29 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, con ponencia del Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia en los siguientes términos⁹:

⁹ Expediente No. S-699, Actor: Wilberto Theran Mogollon.

“El numeral 3°. Del artículo 4°. Ib. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...”. (En este aparte de la providencia se está haciendo referencia a la Ley 114 de 1913).

Despréndese de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.”.

De conformidad con la normativa que dio origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en Colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.

Cuestión Preliminar

Previo a abordar el fondo del asunto y una vez escuchado el audio de la audiencia inicial, se deja claridad que las excepciones fueron desarrolladas dentro del marco del numeral 6° del artículo 180 del C.P.A.C.A. una a una por el A quo¹⁰.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en los Artículos 163 del C.P.A.C.A., y 74 y siguientes del Código General del Proceso, entendiéndose que la voluntad del actor es el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia y que las pretensiones van encaminadas no solo a la nulidad de la Resolución No. UGM 010759 de 28 de septiembre de 2011, que resolvió el recurso de reposición, sino también a la que negó el reconocimiento del derecho, es decir la UGM 03674 de 8 de agosto de 2011, esta última se entiende como demandada pues una y otra coincide con lo pedido.

Por lo que la Sala tendrá en cuenta la misma, tal como lo consideró el A quo en el desarrollo de la audiencia inicial.

¹⁰ fl.371.

Análisis de Fondo

En el escrito de impugnación, la entidad demandada consideró que el actor no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, por cuanto no se encuentra debidamente acreditado el tiempo de servicios del docente antes del 31 de diciembre de 1980 y el documento idóneo para demostrar la vinculación es el original o copia autentica del Decreto de nombramiento No. 17 de 10 de septiembre de 1979, documento que no ha sido aportado.

Por su parte, el A quo al analizar el acervo probatorio concluyó que la Entidad demandada desestimó de manera equivocada los tiempos de servicio como quiera que fueron acreditados por el actor mediante la historia laboral, certificado de tiempo de servicios, actas de posesión y record de trabajo que constituyen prueba idónea de tiempo de servicio desempeñado.

Teniendo en cuenta que el recurrente reafirma la inexistencia de prueba idónea para demostrar la vinculación legal y reglamentaria, como docente antes del 31 de diciembre de 1980, la Sala señala:

De los certificados docentes para la pensión gracia.

Frente al contenido de los certificados expedidos a los docentes para la pensión gracia, la Sección Segunda, Subsección B, de esta Corporación mediante providencia de 19 de enero de 2006, con ponencia del Dr. Tarcicio Cáceres Toro, dentro del expediente radicado No. 6024-2005 señaló:

“En principio, para efectos de la PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA (DOCENTE) se deben **analizar los tiempos de servicio que acrediten los educadores** teniendo en cuenta varios datos trascendentales, año por año (porque es posible que un tiempo le sirva para la prestación y otro no), a saber: **EL CARGO DESEMPEÑADO** (maestro de primaria, profesor de Normal, inspector de primaria, etc.) **LA DEDICACIÓN** (tiempo completo, medio tiempo, hora cátedra, etc.), **LA CLASE DE PLANTEL donde desempeñó su labor** (Normal, Industrial, Bachillerato, etc.), así como **EL**

NIVEL DE VINCULACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO A LAS ENTIDADES POLÍTICAS (Nacional, nacionalizado -a partir de cuando- Departamental, Distrital, Municipal, etc.). La época del trabajo realizado (año, con determinación clara y precisa de la iniciación y terminación de la labor) es fundamental de conformidad con las leyes especiales que rigen esta clase de pensión y la Ley 91 de 1989. La sola mención de la fecha de nombramiento no es prueba de la iniciación –desde ese momento- del servicio y la cita de la fecha de un acto de aceptación de renuncia debe ir acompañado del dato desde cuando produjo efectos, para poder tener en cuenta realmente el tiempo de servicio. **Los certificados que se expidan para acreditar estos requisitos deben ser precisos en los datos fundamentales que exigen las leyes especiales que regulan esta clase de pensión.**

Las autoridades cuando certifican tiempos de servicio de docentes oficiales deben ser muy cuidadosas en los datos que consignan, los cuales **deben reflejar la realidad**; (...).

Se agrega que la **expedición “incompleta” de estos certificados puede conducir a la Justicia a decisiones no acordes con el régimen jurídico y comprometer la responsabilidad de quienes los expidieron**; por eso, en caso de tener información incompleta, las autoridades pueden solicitar a los mismos interesados arrimar certificaciones precisas expedidas por los mismos Directivos de los Centros Educativos donde trabajaron, que enriquezcan sus archivos y sirvan para expedir otras en forma correcta. Por eso son muy importantes los certificados expedidos por los Rectores o Directores de los planteles donde trabajaron los educadores, ya que en ellos se pueden precisar: la clase de plantel (primaria, secundaria, etc.), el nivel del mismo (nacional, nacionalizado, departamental, etc.), el cargo desempeñado (maestro de primaria, etc.), la dedicación (tiempo completo, etc.), las fechas de trabajo (iniciación, interrupciones y terminación); ellos deben ser reflejo de la realidad, pues sus inexactitudes –se repite- pueden comprometer la responsabilidad de quienes los suscriben; dichos certificados pueden ser anexados a las Hojas de Vida del servidor en el Ministerio, Departamento, Distrito o Municipio, etc. y con los demás datos que se posean pueden servir para la elaboración de un documento más completo y preciso”.

De lo anterior se puede concluir que las certificaciones que reposan en el expediente cumplen con los señalamientos hechos en la anterior providencia, como quiera que en éstas se establece el año de vinculación, el cargo desempeñado, la clase de plantel donde desempeñó su labor y el tipo de vinculación, además de haber sido éstas expedidas por autoridades competentes que tienen a su cargo el cuidado y custodia de dichos documentos.

Del caso en concreto.

Bajo las anteriores precisiones normativas, se procede a examinar las pruebas obrantes en el expediente a fin de verificar si el demandante tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia, concretamente frente a los tiempos de servicios acreditados y la calidad de vinculación que ostenta para acceder efectivamente a dicho beneficio. Para ello se discurre de la siguiente manera:

Frente a la vinculación del actor antes del 31 de diciembre de 1980, se tiene según las pruebas obrantes en el proceso que prestó sus servicios como **“Profesor Municipal de tiempo completo en la Escuela Urbana Mixta de Salahonda, Municipio de San Francisco de Pizarro, desde el 10 de septiembre de 1979”** y su vinculación fue de orden departamental (fl. 27 a 29 y 31), encontrándose acreditado el primer requisito para obtener este derecho.

Conforme a los documentos de tiempo de servicios expedidos por el Secretario de Educación del Municipio de Tumaco de 3 de agosto de 2011¹¹, la Técnico Administrativo- Talento Humano - Hojas de Vida- Secretaría de Educación Municipal de Tumaco de 7 de diciembre de 2011¹² y la Secretaría General (E) de la Alcaldía Municipal Francisco Pizarro Salahonda del Departamento de Nariño¹³, se logra demostrar que el señor Edison Solís Valencia ha prestado sus servicios interrumpidamente como docente desde el 10 de septiembre de 1979 hasta el 3 de agosto de 2004, que del 4 de agosto de esa anualidad hasta el 14 de noviembre de 2006 fue comisionado para desempeñar funciones como representante de la Subdirectiva de Simana - Tumaco y que el 15 de noviembre de 2006 se reintegra como docente, cumpliéndose así con el requisito de la prestación del servicio por más de 20 años, por lo tanto sí está acreditado el tiempo de servicios, como quiera que el tiempo que estuvo en comisión el actor no perdió su calidad de docente.

Teniendo en cuenta que las certificaciones aportadas al proceso fueron expedidas por autoridades competentes que reflejan cuidadosamente los datos consignados allí, para este caso, la fecha exacta a partir del cual inicio sus labores como

¹¹ Folios 27 a 29.

¹² Folio 30.

¹³ Folio 107.

docente el actor, documentos que contienen datos extraídos de la hoja de vida del demandante que demuestran que su vinculación se produjo con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 como docente territorial, lo que de conformidad con lo dispuesto en el literal A numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 lo hace acreedor a la pensión gracia, siempre y cuando cumpla con la totalidad de los requisitos señalados en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933.

En el presente asunto, la prueba para demostrar la vinculación del demandante antes del 31 de diciembre de 1980, está contenida en el acta de posesión del señor Edison Solís Valencia, quien fue nombrado mediante Decreto No. 17 de 10 de septiembre de 1979, documento que obra en copia simple y que tiene pleno valor probatorio de conformidad con lo establecido en el artículo 254 del C.de P.C.¹⁴, por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., pues en el artículo 252 del C. de P. C.¹⁵, se estableció: “es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. El documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad”, como quiera que el mismo fue expedido por autoridad competente, por lo que frente al punto de la libertad probatoria y las reglas de apreciación, en el presente asunto no hay duda frente a la autoridad que lo expidió, y, si en realidad existiere frente a la autenticidad del mismo, es a la entidad demandada a quien le correspondía tachar de falsedad lo consignado allí, de lo contrario se está validando con claridad dicho documento para acreditar el tiempo de servicios aportados por el demandante al proceso.

Frente a los demás requisitos, se encuentra acreditado que cuenta con más de 50 años de edad, toda vez que nació el 3 de agosto de 1959¹⁶, y que no se demostró causal de mala conducta que pudiera enervar el derecho a acceder a la prestación deprecada.

De la condena en costas.

¹⁴ Ver en el mismo sentido el Artículo 246 del C.G.P.

¹⁵ Artículo 244 Ibídem.

¹⁶ Folio 17.

Al respecto, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) estableció que: “salvo en los procesos en los 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”. En ese sentido, a diferencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), impone al Juez pronunciarse respecto de la condena en costas atendiendo a elementos objetivos, sin tener en consideración el análisis de carácter subjetivo con ocasión de la actuación de las partes.

Debe advertirse que dicha condena es una figura que surge del proceso propiamente dicho y hace relación a los gastos en los que se debe incurrir para obtener una declaración o ejecución judicial de un derecho¹⁷. Éstas deben ser sufragadas por aquel que fue vencido en el proceso¹⁸ y, comprende además de las expensas necesarias, las agencias en derecho, es decir el pago de honorarios del abogado de la parte que obtuvo un pronunciamiento judicial favorable a sus intereses¹⁹.

No obstante, el reconocimiento efectivo de las costas judiciales dependerá de la causa y razón que motivaron el gasto, por lo tanto, a la parte que obtuvo un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, le corresponde no sólo acreditar que se causaron sino también el monto en que incurrió, para que, con fundamento en ello y de acuerdo a los criterios establecidos por el legislador²⁰, se cuantifiquen. Debe tenerse en cuenta, que en el evento de que no se pruebe su causación material, pueden liquidarse sin reconocimiento alguno.

¹⁷Morales Molina, Hernando. Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General. Novena Edición. Editorial ABC. Bogotá. 1985. Página. 529.

¹⁸ Caicedo Mora, Caicedo. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Anotado. Trigésima Cuarta Edición. Página 299.

“(…) Para la condenación en costas el legislador tomó inicialmente el criterio subjetivo, conforme al cual la imposición se subordina a la malicia o temeridad con que actuara la parte en el proceso. Posteriormente la doctrina moderna, y con ella nuestra ley procesal, han acogido en esta materia el criterio objetivo, **o sea que las costas corren en todo caso a cargo del vencido**, abstracción hecha de su intención y de su conducta en el proceso (…)” (Lo subrayado es de la Sala).

¹⁹López Blanco, Hernán Fabio. Procedimiento Civil. Tomo 1. Dupré Editores. Bogotá D.C. 2012. Pág. 1059.

²⁰De acuerdo con el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, “(…) solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (…)”.

Ahora bien, para efectos de este trámite, el artículo 366 del Código General del Proceso estableció que la competencia recaen en el Tribunal o Juzgado de la respectiva **instancia** o recurso, inmediatamente después de quedar ejecutoriada la providencia que las imponga o la de obedecimiento a lo resuelto por el superior, correspondiendo al Secretario hacer la liquidación y al Magistrado ponente o al juez aprobarla u ordenar que se rehaga. La liquidación debe incluir el valor de los impuestos de timbre, los honorarios de auxiliares de la justicia y los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que, se reitera, aparezcan comprobados y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, además de las agencias en derecho, aunque se litigue sin apoderado. La liquidación así practicada puede ser objetada y el Auto que la confirme es apelable.

Por tal motivo, y en virtud a que el A – quo condenó a la parte demandada en un “(...) 80% en costas y en agencia de derecho (...)”, omitiendo el procedimiento establecido para la fijación y liquidación de estos emolumentos, la Sala aclarará el numeral sexto de la Sentencia apelada en el sentido de retirar dicho porcentaje de la condena impuesta, pues entiéndase que se deben tener en cuenta los presupuestos establecidos en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

Así las cosas, el proveído impugnado, que accedió a las súplicas de la demanda, merece ser confirmado, por las razones aquí esgrimidas.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Confírmase la sentencia de 10 de mayo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, que accedió a las súplicas de la demanda incoada por EDISON SOLÍS VALENCIA contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE en Liquidación, aclarándose la condena en costas de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

RECONÓCESE personería a la abogada Alida del Pilar Mateus Cifuentes, identificada con C.C. No. 37.627.008 de Puente Nacional, y T.P. No. 221.228 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la parte demandada, en los términos y para los efectos conferidos en la Sustitución del poder obrante a folio 493 del expediente.

En firme esta sentencia archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN (E)