



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, veintiuno (21) de mayo de dos mil quince (2015)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

**Sentencia No. 076**

**TEMAS:** PENSIÓN GRACIA – DOCENTES NACIONALIZADOS VINCULADOS ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1980 – COMPATIBILIDAD DE LA PENSIÓN GRACIA CON LA PENSIÓN DE INVALIDEZ – LAS COSTAS EN EL RÉGIMEN PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY 1437 DE 2011

**INSTANCIA:** SEGUNDA

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, contra la sentencia proferida el 1 de octubre de 2014 por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE dentro del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido por DELFINA TERESA ECHAVEZ PALENCIA, a través de la cual se accedieron a las pretensiones de la demanda.



## **I. ANTECEDENTES:**

### **1. LO QUE SE DEMANDA:**

Pretende la parte demandante lo siguiente<sup>1</sup>:

- 1.1. Que se declare la nulidad, por violación de la ley, de las Resoluciones UGM 025850 del 13 de enero de 2012 y UGM-046560, del 17 de mayo de 2012, suscrita por el Liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal, E.I.C.E., mediante la cual se negó la solicitud de la Pensión de Gracia, elevada por la demandante.
- 1.2. CONDENAR a LA NACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DEPARTAMENTO DE SUCRE, UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGPP, a RECONOCER LA PENSIÓN GRACIA DE JUBILACIÓN, con los incrementos porcentuales establecidos por el Gobierno Nacional, y demás emolumentos que constituyen salario, de conformidad y en consecuencia con lo establecido por la ley, en porcentaje del 75% del último año laborado, incluyendo todos los factores salariales, efectiva a partir del 9 de diciembre de 1994, fecha en que adquirió el estatus para adquirir dicha pensión.
- 1.3. CONDENAR a la entidad demandada a reconocer y pagar a favor de DELFINA TERESA ECHAVEZ PALENCIA, las mesadas atrasadas, a partir del 9 de diciembre de 1994, fecha en que adquirió el estatus para adquirir dicha pensión.
- 1.4. CONDENAR a la entidad demandada para que pague la indexación o corrección monetaria sobre las sumas adeudadas a la persona aquí demandante, desde el momento en que se debió cancelar cada suma de

---

<sup>1</sup> Fol. 2 a 4 del cuaderno principal.



dinero y hasta cuando se verifique el pago de las obligaciones, conforme a la fórmula utilizada por la jurisprudencia.

- 1.5. CONDENAR a la entidad demandada a reconocer, liquidar y pagar los intereses de mora, sobre las sumas adeudadas, conforme lo dispone el artículo 193 del C.C.A.
- 1.6. CONDENAR a la entidad demandada, a que dé estricto cumplimiento a la sentencia conforme lo dispone el artículo 192 y siguientes del C.C.A.
- 1.7. CONDENAR al demandado, en caso de incumplimiento del respectivo fallo dentro del término legal a cancelar, a favor de la actora, los intereses comerciales durante los tres (3) primeros meses a partir de la ejecutoria de la sentencia y a los intereses moratorios después del término citado, conforme lo prescriben los incisos 5 y 6 del artículo 192 del C. C. A.
- 1.8. CONDENAR a la entidad demandada al pago de las costas y agencias en derecho en que debió incurrir la demandante, según lo establecido en el artículo 188 del C.C.A., y 392 del C.P.C.

## **1.2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:**

La accionante fundamenta las anteriores pretensiones, en los hechos que a continuación el Tribunal procede a resumir:

Expone que, tiene más de 50 años de edad y prestó sus servicios como docente al Departamento de Sucre por más de 20 años, requisitos indispensables para acceder a una pensión de jubilación Gracia, habiendo adquirido el estatus jurídico el día 9 de diciembre de 1994.

Expresa que, el día 11 de agosto de 2010 solicitó ante la UGPP, con el lleno de los requisitos, el reconocimiento de su PENSIÓN GRACIA, la que fue negada a



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

través de Resolución UGM 025850 del 13 de enero de 2012, por el hecho de haberse reconocido previamente una pensión por incapacidad, en cuantía de \$23.592,75, efectiva a partir del 1 de enero de 1988.

Informa que, mediante Resolución UGM 046560 del 17 de mayo de 2012, se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución anterior, confirmando en todas y cada una de sus partes la decisión anterior, y con los mismos argumentos.

### **1.3. NORMAS VIOLADAS:**

En cuanto a las normas violadas, mencionó las siguientes: Constitución Política, artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 29, 48 inciso final, 53 inciso 3; del Código Civil, artículo 58° y artículo 10 de la Ley 57 de 1987. Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 65 de 1946, 4 de 1966, 33 de 1985, 62 de 1985, 57 de 1887 y 71 de 1988, y el Decreto Reglamentario 1743 de 1966.

### **1.4. CONCEPTO DE VIOLACIÓN:**

Expone que, las normas citadas previamente establecen las condiciones para el ejercicio del poder público por cuenta de la administración pública; de donde nace la exigencia para las autoridades de la república de proteger a todos los residentes en el territorio nacional en sus vidas, honra y bienes, a fin de asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado social de derecho y de los particulares (artículo 2 de la C.P.), de la supremacía de la Constitución Política (artículo 4 de la C.P.) y de la igualdad de derechos (artículo 13 de la C.P.), amén, de considerar que el trabajo es una obligación social que debe ser protegida por el Estado (artículo 25 de la C.P.), el cual es remplazado en porcentaje menor, al salario que venía devengando, por una pensión, la que debe ser concedida con fundamento en lo establecido en la Constitución Política y en las leyes preexistentes, que den como resultado una persona satisfecha, que pueda vivir con dignidad sus últimos días.



Argumenta que, en el caso concreto, la administración abusó de su competencia discrecional al negar los derechos de la accionante.

Asegura que, es claro, y así lo ha sostenido unificadamente la ley, la jurisprudencia y la doctrina, que la pensión de gracia es compatible con la pensión de invalidez, por ser aquella una pensión especial, que emana de una ley que regula exclusivamente su reconocimiento y pago, y por tal motivo ha sido denominada como GRACIA, otorgada por el Estado a los educadores oficiales que cumplieron con los requisitos señalados en los artículos 1 y 4 de la Ley 114 de 1913.

Aduce que, de forma expresa, la pensión gracia es compatible con la de invalidez, tal como lo consagra el artículo 15 numeral 2 literal A de la Ley 91 de 1989, y para ello, cita varias providencias del CONSEJO DE ESTADO sobre el punto.

#### **1.5. ACTUACIÓN PROCESAL:**

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 20 de junio de 2013 (Fol. 11 C. Principal).
- Admisión de la demanda: 21 de octubre de 2013 (Fol. 35 C. Principal).
- Notificaciones: 13 de noviembre de 2013 (Fol. 41 y 42 C. Principal).
- Contestación a la demanda: 17 de febrero de 2014 (Fol. 102 a 107 C. Principal)
- Sentencia de primera instancia: 1 de octubre de 2014 (Fol. 170 a 176 C. Principal).
- Recurso de apelación: 16 de octubre de 2014 (Fol. 191 a 194 C. Principal).
- Audiencia de conciliación y concesión del recurso: 17 de febrero de 2015 de 2014 (Fol. 222 a 224 C. Principal).



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

- Auto que admite el recurso de apelación: 16 de marzo de 2015 (Fol. 4 Cuaderno de Apelación).
- Auto que ordena traslado para alegatos de cierre: 7 de abril de 2015 (Fol. 13 Cuaderno de Apelación).

### **1.5.1. RESPUESTA A LA DEMANDA:**

La entidad demandada, en término oportuno, dio respuesta a la demanda en memorial visible a folios 102 a 107.

En cuanto a los hechos, manifiesta que son ciertos los relacionados con la negativa de la pensión gracia de la accionante, con fundamento en que goza de pensión de invalidez.

En lo que atañe a las pretensiones de la actora, se opuso a todas y cada una, por carecer de asidero jurídico, proponiendo como medios exceptivos, los siguientes:  
i) Inexistencia del derecho reclamado, por cuando argumenta que la pensión gracia es incompatible con la pensión de invalidez, y ii) Excepción genérica.

### **1.5.2. LA PROVIDENCIA RECURRIDA:**

La Juez de primera instancia, previo estudio de los antecedentes normativos y jurisprudenciales sobre el tema, manifestó que, conforme a la interpretación jurisprudencial, la pensión gracia no es incompatible con la pensión de invalidez, por lo que al cumplirse las condiciones para gozar de la pensión en estudio (docente nacionalizada, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980, 20 años de servicio docente y 50 años de edad) la accionante tenía derecho a la pensión deprecada, declarando prescritas las mesadas causadas con anterioridad al 11 de agosto de 2007.



### **1.5.3. EL RECURSO DE APELACIÓN:**

La parte demandada oportunamente interpuso el recurso de apelación, en el siguiente sentido, presentando en términos concretos, dos cargos en contra del fallo:

En primer lugar, señala que, conforme al principio de legalidad, la administración solo puede hacer lo que la ley les permite, por lo que de forma expresa la Ley 91 de 1989 consagra la compatibilidad de la pensión de jubilación con la pensión gracia, sin que establezca dicha figura a favor de la pensión de invalidez, por lo que reitera la legalidad de la negativa a conceder la prestación en discusión.

En segundo lugar, con relación a la condena en costas, afirma que de conformidad con lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, remite a las normas del C.P.C., artículo 392, precepto legal que organiza todas las reglas que se han de tener en cuenta a la hora de dictar sentencia para dictaminar la viabilidad de la condena en costas, luego entonces, no se desconoce la facultad discrecional del fallador, para revisar la viabilidad de imponer la condena, a la parte que resulta vencida en el proceso judicial, no obstante, esta facultad no puede desconocer principios fundamentales de la actuación judicial como el debido proceso, el cual está descrito en el artículo 392 del C.P.C.

Teniendo en cuenta lo expuesto, solicita revocar la sentencia proferida por el *Aquo* en primera instancia.

### **1.5.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA:**

#### **1.5.4.1. PARTE DEMANDANTE**

No hizo uso de su derecho a alegar de fondo en esta instancia.



#### **1.5.4.2. PARTE DEMANDADA (fol. 29 a 32 del C. de Apelación)**

Replicó los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación, en torno a la incompatibilidad de la pensión gracia y la de invalidez, citando para ello como argumento adicional, el artículo 128 de la C.P. que prohíbe la doble asignación del tesoro público.

**1.5.4.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** En el término concedido no emitió concepto alguno.

## **2. CONSIDERACIONES:**

Esta Sala es competente para conocer de la apelación interpuesta en el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento, según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en Segunda Instancia.

Se advierte que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

### **2.1. PROBLEMAS JURÍDICOS:**

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, entra el Tribunal a dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

¿Es compatible la pensión gracia con la pensión de invalidez otorgada total o parcialmente a cargo de entidades nacionales?

¿El régimen de condena en costas en la Ley 1437 de 2011, es objetivo?

Para solucionar a estos interrogantes, es necesario que la Corporación entre a estudiar los siguientes temas: **i)** La pensión gracia en general, los docentes nacionalizados vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, su derecho a la



misma y su compatibilidad con la pensión de invalidez, **ii)** Las costas en el régimen procesal contencioso administrativo regulado por la Ley 1437 de 2011 y **iii)** El caso concreto.

Por lo anterior, pasa la Sala a decidir el mérito del proceso:

### **2.1.1. LA PENSIÓN GRACIA EN GENERAL, LOS DOCENTES NACIONALIZADOS VINCULADOS ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1980, SU DERECHO A LA MISMA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA PENSIÓN DE INVALIDEZ:**

La Ley 114 de 1913, otorga a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4, una pensión nacional por servicios prestados a los departamentos y a los municipios, siempre que comprueben “*que no reciben actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional*”. Posteriormente, con la expedición de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, al consagrar la posibilidad de computar para tal efecto los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, pero en establecimientos educativos departamentales o municipales, interpretación que surge de la causa que inicialmente motivó la consagración legal de este beneficio y de la prohibición de recibir dos pensiones nacionales<sup>2</sup>, que como consecuencia de ello se estipuló en la Ley 114 de 1913 como requisito, exigencia que es reiterada en la Ley 116 citada, en su artículo 6 señaló que tal beneficio se concretaría “... *en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan ...*”, lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta Ley.

Sobre los alcances de la Ley 37 de 1933, ha sido reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>3</sup> al precisar que la referida ley lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión

<sup>2</sup> Sentencia C-479 de 1998. Corte Constitucional.

<sup>3</sup> Sentencia de 16 de junio de 1995. Exp. 10665. C.P. Dra. Clara Forero de Castro.



aludida, pero sin cambio alguno de requisitos.

Por otro lado, la Ley 91 de 1989, en el artículo 15 numeral 2 literal A, estableció la vigencia de la pensión gracia, en los siguientes términos:

*“A. 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.**”*  
(Negrillas de la Sala)

Sobre la interpretación de dicha ley se presentaron algunas discrepancias en la jurisprudencia, hasta que el CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, en sentencia del 27 de agosto de 1997, definió con claridad el ámbito de aplicación de esta norma frente a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993. La Sala cita el siguiente aparte de la mencionada providencia:

*“3. El artículo 15 No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece:*

*“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 hubieren 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.”*

*4. La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes **departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización.** A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de **su compatibilidad “con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el***



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

***evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”, hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “... otra pensión o recompensa de carácter nacional”.***

*5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.*

*6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la “pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No. 2, artículo 15 ib.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. 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 estar 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 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.”<sup>4</sup>. (Negrilla fuera de texto)*

Lo anterior para precisar, la conclusión de dicho beneficio para los docentes vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, como también que, la excepción que en cuanto a la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, es limitada a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición, quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.

En posterior sentencia, analizó lo referente a la pensión gracia para docentes nacionales, en providencia que la Sala trae a colación:

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de agosto de 1997, expediente S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*“Es preciso anotar que, como lo manifestó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 1997, expediente No. S - 699, actor: Wilberto Therán Mogollón, criterio jurisprudencial que reitera de nuevo ahora la Corporación, la pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió 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. Y se dice que constituye privilegio gratuito porque la Nación hace el pago sin que el docente hubiese trabajado para ella.*

*El numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913 prescribe que para hacerse acreedor a 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...”.*

*De lo anterior se establece, 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 ende, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.*

*Destaca la Sala que de acuerdo con el artículo 6° de la Ley 116 de 1928, al sujetarse lo allí dispuesto a las exigencias de la Ley 114 de 1913, para que pudiera tener derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que este ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se concedía a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.*

*El inciso 2 del artículo 3 de la Ley 37 de 1933 lo que hizo fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.*

*Conforme a lo anterior, no es viable admitir que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional, por las razones que se plantean en la aludida providencia del 26 de agosto de 1997.*

*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*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*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”.*

*La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización de la educación primaria como secundaria, iniciado con la Ley 43 de 1975. A ellos, por haberseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad “. . . con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”; hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto esta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “. . . otra pensión o recompensa de carácter nacional”.*

*Así las cosas, en las condiciones anotadas, se podía recibir en un mismo tiempo pensión de jubilación departamental y nacional, pero en ningún caso dos pensiones de carácter nacional, hasta la entrada en vigencia la Ley 91 de 1989.*

*Como ya se dijo, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, dispuso la compatibilidad en el pago por parte de la Caja Nacional de Previsión Social de dos clases de pensiones, a saber: la pensión de gracia y la pensión ordinaria o de derecho, pero con fundamento en las leyes que regulan tal aspecto y sin apartarse de la observancia imperativa del cumplimiento de la totalidad de los requisitos que están en las disposiciones; así se reitera la imposibilidad de otorgar la pensión gracia en condiciones distintas a las allí consagradas.*

*Luego del anterior recuento normativo, tenemos que la apoderada de la parte demandada dentro del expediente confunde los términos docente nacionalizado con docente nacional.*

*Para dar claridad y precisión a los términos utilizados, la Ley 43 de 1975, dispone:*

*“Para los efectos de la presente ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:*

*Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.*

*Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de Enero de 1.976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1.975.*

*Personal territorial. Son los docentes vinculados por*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de Enero de 1.976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1.975.*

*Parágrafo. Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.”<sup>5</sup>*

Si bien, la norma contenida en el literal a del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, consagra la compatibilidad entre la pensión gracia y la pensión de ordinaria de jubilación, es claro que la pensión de invalidez sustituye a la pensión de jubilación frente a aquellas personas que por enfermedad han sufrido la pérdida de su capacidad laboral, es decir, poseen una finalidad igual, solventar la disminución de la capacidad productiva, ya sea por efectos de la edad o de la enfermedad, por lo que no existe ningún argumento para darle un tratamiento legal diferente a las dos mencionadas pensiones. En este sentido la jurisprudencia reiterada y uniforme del H. CONSEJO DE ESTADO, de la cual la Sala cita la siguiente:

#### ***“4. LA PENSION DE INVALIDEZ Y SU INCOMPATIBILIDAD CON OTRAS PENSIONES***

*La pensión de invalidez es una prestación dirigida a la protección del trabajador que se encuentra disminuido por una contingencia física o mental que le impide el desempeño de sus labores y cuyo amparo se proporciona conforme a las normas que rigen la materia.*

*Una persona se considera inválida, a voces del artículo 38 Ley 100 de 1993, cuando pierde por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, el 50% o más de su capacidad laboral. Dicha ley previó además, de manera expresa, dentro de las características del sistema general de pensiones (art. 13), la incompatibilidad de las pensiones de vejez y de invalidez.*

*Esta incompatibilidad ya había sido prevista con anterioridad respecto de los empleados públicos y los trabajadores oficiales, pues el artículo 31 del Decreto 3135 de 1968 dispuso que las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez son incompatibles entre sí y el empleado o trabajador podrá optar por la más favorable cuando haya*

---

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A". Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Sentencia del 16 de abril de 2009. Radicación número: 05001-23-31-000-2003-02945-01(0798-08). Actor: FANNY DEL CARMEN MONTOYA MONTOYA. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*conurrencia de ellas. Ello tiene su razón de ser en la prohibición establecida desde la Constitución anterior de percibir más de una asignación que provenga del tesoro público (artículo 128 de la C.P. de 1991).*

*No obstante las anteriores previsiones, esta Corporación ha reconocido de manera reiterada<sup>6</sup> la **compatibilidad de la pensión de invalidez y la pensión gracia**, dado que ambas prestaciones poseen una naturaleza y finalidad distintas; no existe ninguna norma que establezca la incompatibilidad expresa entre ellas pues la ley autoriza percibir simultáneamente una pensión especial (la gracia) y una pensión ordinaria (de jubilación) y, adicionalmente, están a cargo de entidades distintas, puesto que la pensión gracia la paga la Caja Nacional de Previsión Social y la pensión de invalidez el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. La pensión de invalidez tiene su origen en una relación laboral y está condicionada a los aportes que el afiliado haga al Sistema General de Pensiones y, por el contrario, la pensión gracia, por tratarse de un régimen especial, no necesita de afiliación ni cotizaciones para su reconocimiento y pago.*

*Es por ello que ante la ocurrencia de una disminución física o mental que determine la pensión de invalidez no podría verse truncada la posibilidad del reconocimiento de un derecho pensional especial y exclusivo que no riñe legalmente con el régimen ordinario<sup>7</sup>.*

*Por otra parte, la compatibilidad de la pensión de jubilación con la pensión gracia está consagrada expresamente en el numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y dicha disposición es el soporte legal para que un trabajador goce tanto de la pensión de jubilación como de la pensión gracia y, por ende, una excepción al mandato constitucional referido de la prohibición de percibir dos asignaciones del tesoro público.*

*Expuesto lo anterior, concluye la Sala para resolver el primer problema jurídico que es procedente jurídicamente la compatibilidad entre la pensión gracia y la pensión de invalidez. Así las cosas, se deberá analizar si la demandante cumple con los requisitos previstos en la Ley 114 de 1913 para ser beneficiaria de la prestación solicitada.<sup>8</sup>*

## **2.1.2. LAS COSTAS EN EL RÉGIMEN PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY 1437 DE 2011:**

En primer lugar, es necesario poner en claro qué se entiende por el concepto costas.

---

<sup>6</sup> Entre otras, la sentencia del 17 de mayo de 2001. Radicación número 4029-2753/00. C.P. Alberto Arango Mantilla.

<sup>7</sup> Así lo expuso recientemente esta Sala en sentencia del 26 de marzo de 2009. Rad. 25000-23-25-000-2006-05328-01(1166-08) C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN "B". Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Sentencia del 30 de septiembre de 2010. Radicación número: 17001-23-31-000-2007-00187-01(1067-09). Actor: STELLA RAMÍREZ CASTAÑO. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL.



El lexicón, en su acepción condenar en, define las costas como:

***“condenar a alguien en ~s.***

*1. loc. verb. Der. En lo civil, hacerle pagar los gastos que ha ocasionado a sus contrarios en el juicio; y en lo criminal, agravar accesoriamente el castigo con el pago total o parcial de los gastos.”<sup>9</sup>*

Ya el diccionario especializado, nos menciona sobre las costas procesales:

*“Conjunto de gastos necesario generado en la mayoría de los procesos y que habrán de pagar las partes, ya sea cada una de ellas en la medida en que los haya ocasionado, ya una sola, si resulta “condenada en cosas”.  
...”<sup>10</sup>*

Como puede inferirse, las costas, de acuerdo a la regulación legal, pueden ser consideradas, procesalmente hablando como:

- Una carga procesal, es decir, como aquél imperativo que emana de las normas procesales con ocasión al proceso, en cabeza de las partes, no exigible coercitivamente y cuya no ejecución acarrea para el renuente, consecuencias jurídico procesales desfavorables.
- Una obligación procesal impuesta a una o a ambas partes, como derecho subjetivo de contenido patrimonial<sup>11</sup> de donde se desprende el correlativo derecho procesal<sup>12</sup> en caso de imposición de la obligación a una de las partes, y a favor de la parte contraria.

Así las cosas, las costas en los procesos civiles y contencioso administrativos, entendidos como gastos procesales, es decir, como la asunción del valor de algunos actos procesales por las partes (notificaciones, honorarios de los auxiliares

---

<sup>9</sup> El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia, (en línea) [www.rae.es](http://www.rae.es) consultada el 27 de julio de 2010.

<sup>10</sup> Diccionario Jurídico Espasa. Madrid: Espasa Calpe S.A., 2002. p. 441.

<sup>11</sup> DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo I, p. 9.

<sup>12</sup> *Ibidem*. p. 8.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

de la justicia, gastos procesales fijados al inicio del proceso, artículo 171 numeral 4 del C.P.A.C.A.) son claramente una carga procesal, de cuyo incumplimiento se puede derivar consecuencias procesales negativas, como por ejemplo la parálisis del proceso, el desistimiento tácito de la demanda (artículo 178 *ibidem*), etc.

Por otra parte, las costas ya entendidas como el costo que deben asumir las partes por el hecho de iniciar o resistir un proceso, para lo cual deben no solo cubrir los gastos procesales como cargas antes enunciados, sino que deben asumir el valor de la representación judicial que necesariamente debe estar presente en los procesos contencioso administrativos en donde se introducen pretensiones subjetivas (nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales) a través de abogado titulado e inscrito (artículos 24 y 25 del Decreto 196 de 1971), conocido este rubro como agencias en derecho, son valores que se impone cubrir para el ejercicio adecuado del derecho de acción o de contradicción, claramente son una obligación procesal que debe ser asumida en principio por quien ejerce el derecho, valga reiterar, de acción o contradicción, y que se queda como obligación procesal asumida por cada parte o se convierte en derecho a favor de una de ellas, de acuerdo a la regulación legal que el legislador consagre con relación a la condena en costas.

Sobre este punto, nos enseña el profesor MORALES MOLINA<sup>13</sup>, que las diferentes teorías que soportan la condena en costas, son las siguientes:

- Que cada parte pague lo suyo, es decir, se impone a cada parte la carga de cubrir los costos que por su actuar se imponen.
- Que todo lo pague el vencido, es decir, las cargas procesales impuestas a lo largo del proceso a cada parte, adicionado en las agencias en derecho, se imponen de manera automática y objetiva a la parte vencida, por lo que a partir de éste momento la carga se convierte en una obligación procesal

---

<sup>13</sup> Este aparte es desarrollado con base en el siguiente texto: MORALES MOLINA, Hernando. CURSO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Parte General. Bogotá: Editorial ABC, 1991. p. 562 a 564.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

que debe asumir el vencido y un derecho procesal a favor de quien sacó  
avante el proceso, incidente o recurso.

- Que la carga u obligación de satisfacer el valor total, esté condicionada a ciertos elementos subjetivos como la culpa del vencido, lo que debe valorarse en la sentencia, es decir, la carga sólo se convierte en obligación y en el correlativo derecho, previa la verificación del elemento subjetivo de la responsabilidad al interior del proceso, lo que efectivamente debe valorarse por el juez en la decisión de fondo.

De acuerdo a nuestras regulaciones adjetivas, el Código de Procedimiento Civil, claramente se inclina frente a la teoría objetiva, dado que el artículo 392 numeral 1, en su redacción introducida por el artículo 42 de la Ley 794 de 2003, establece una condena automática para el vencido, quien debe correr con el costo de los gastos ocasionados en el proceso y debidamente soportados en el expediente, y las agencias en derecho. Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo adoptado a través de la Ley 1437 de 2011, a diferencia del Código Contencioso Administrativo, se inclina igualmente por la teoría objetiva al remitir de forma directa en el tema de las costas la regulación adjetiva civil, es decir, el artículo 188 del C.P.A.C.A. debe interpretarse en concordancia con el artículo 392 del C.P.C., ya citado, por lo que claramente en este punto el proceso contencioso administrativo sufre una importante modificación al pasar del régimen subjetivo (artículo 171 del C.C.A. en su redacción modificada por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998) en donde la condena estaba sujeta a la valoración que el juzgador realizará de la conducta procesal del vencido, a uno objetivo en donde quien pierde el proceso asume de forma automática la condena por este concepto. En igual sentido regula la costas el Código General del Proceso en sus artículos 365 y 366, normativa aplicable a esta jurisdicción a partir del 1 de enero de 2014, tal como lo decidió la Sala Plena de lo Contencioso del CONSEJO DE ESTADO<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Auto de 25 de junio de 2014. Radicación:



Bastan los anteriores análisis legales y jurisprudenciales, para estudiar:

## 2.2. EL CASO CONCRETO

Dentro del *sub lite*, tenemos que a DELFINA TERESA ECHAVEZ PALENCIA a través de los actos administrativos demandados, la entidad accionada le negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia por considerar la entidad demandada que esta prestación es incompatible con la pensión de invalidez.

Como ya se mencionó, la interpretación restringida que realiza la entidad demandada de la compatibilidad contenida en el numeral 2 literal a del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, no es de recibo por esta judicatura, tal como lo fundamenta la jurisprudencia reiterada del CONSEJO DE ESTADO, ya reseñada, por lo que se comparte plenamente la decisión de la juez de instancia en este aspecto, pues igualmente, la actora demuestra su vinculación como docente nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980, más de 20 años de servicio (fol. 14 C. principal<sup>15</sup>) y más de 50 años de edad (fol. 13 *ibidem*), por lo que es acreedora a la pensión gracia, en los términos fijados por el *A quo*, razones suficientes para **CONFIRMAR** la providencia, en lo que respecta a este punto.

Por último y como ya se expuso, la condena en costa en el proceso contencioso se tornó objetiva, por lo que los argumentos expuestos por el apelante en este punto, no son de recibo por este Tribunal, y ha de confirmarse la condena en costas de primera instancia.

---

25000233600020120039501 (IJ). Número interno: 49.299. Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A. Demandado: Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social. Referencia: Recurso de Queja.

<sup>15</sup> Se certifica a fol. 14 C. Ppal., la actora cuenta con 21 años, 6 meses y 20 días de servicios, desde el 3 de marzo de 1967 hasta el 21 de septiembre de 1988, es decir, estructuró su derecho a la pensión gracia aun antes de obtener el derecho a la pensión de invalidez que motivó la negativa de dicha prestación por parte del ente demandado.



### **2.3. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA:**

Se condenará a la parte recurrente que no le prosperó el recurso, el demandado, al pago de las costas correspondientes a esta instancia, de conformidad con lo consagrado en los artículos 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P. En firme la presente providencia, ordénese que por el *A quo* se realice la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

### **3. CONCLUSIÓN:**

A guisa de conclusión, la Sala considera que la pensión gracia es compatible con la pensión de invalidez, por lo que claramente no le asiste la razón a la entidad demandada apelante y por tanto ha de **CONFIRMARSE** íntegramente la decisión de primera instancia.

**DECISIÓN:** En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

#### **FALLA:**

**PRIMERO: CONFÍRMESE** la sentencia apelada, esto es, la dictada el 1 de octubre de 2014, por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, dictada dentro del presente proceso.

**SEGUNDO: CONDÉNESE** en costas de segunda instancia a la parte demandada apelante. En firme la presente providencia, por el *A-quo*,



**REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

**TERCERO:** En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al Despacho de origen, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 065.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**