

PENSION GRACIA – Requisitos. Sanción disciplinaria de amonestación escrita a la hoja de vida. No afecta su reconocimiento / SEGURIDAD SOCIAL – Derecho social y fundamental inalienable

Para acceder a la pensión gracia, además del cumplimiento de la edad, es necesario que el actor acredite los requisitos expresamente señalados en el artículo 4° de la Ley 114 de 1913, es decir, que en el empleo se haya desempeñado con honradez, consagración y buena conducta, que no haya recibido ni reciba actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, y que acredite 20 años de servicio en planteles educativos del orden municipal o departamental. Descendiendo al caso en examen, advierte la Sala que la entidad demandada en el recurso de apelación insiste en que la señora María Ludovina Cañón Espitia no reunía la totalidad de los requisitos exigidos por el legislador para el reconocimiento de la prestación pensional gracia toda vez que, en su hoja de vida se registraba una sanción de naturaleza disciplinaria consistente en “amonestación escrita con anotación a la hoja de vida”. La Seguridad Social como derecho social y fundamental, es un concepto que resulta inalienable a la condición humana, frente al cual, como quedó dicho, el individuo tiene derecho: i) a solicitar su reconocimiento y disfrute siempre que su situación fáctica se enmarque en los supuestos de hecho previstos en las normas que integran el referido sistema y ii) a su irrenunciabilidad dado que se trata de prestaciones consagradas en normas de orden público, frente a las cuales la sociedad exige su respeto y reconocimiento oportuno. El hecho de que la señora María Ludovina Cañón Espitia haya sido sancionada disciplinariamente por la Dirección de Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural, número 70, del municipio de Fúquene, Cundinamarca, no resulta, per se, una razón o causa suficiente para negarle el reconocimiento de una pensión de jubilación gracia, a quien, debe decirse, acreditó la edad y tiempo de servicios exigidos por la normatividad para el reconocimiento de la referida prestación pensional. En otras palabras, advierte la Sala que, la referida sanción no cuenta con la entidad suficiente para justificar la negativa al reconocimiento de la prestación pensional gracia solicitada por la actora dado que, la misma, tuvo origen en un hecho aislado y oportunamente reprochado por la administración, a través del proceso disciplinario que se siguió en su contra.

FUENTE FORMAL: LEY 114 DE 1913 – ARTICULO 4 / DECRETO 2277 DE 1979

ORDEN PREFERENTE PARA PROFERIR SENTENCIA – Reiteración jurisprudencial

El artículo 18 de la Ley 446 de 1998, le impone a los jueces la obligación de proferir sentencias en el orden en que cada uno de los procesos que han venido tramitando hayan pasado al despacho para tal efecto, sin que hubiere lugar a alterarse dicho orden. No obstante lo anterior, el legislador mediante la Ley 1285 de 22 de enero de 2009, por la cual se reformó la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, en su artículo 16 estableció la posibilidad de que el Consejo de Estado, en sus Salas o Secciones, sometieran a estudio y aprobación los proyectos de sentencia con carácter preferente, esto es, sin atender el estricto orden de entrada al despacho, cuando la decisión adoptada entrañe únicamente reiteración de su jurisprudencia. Así las cosas, teniendo en cuenta que este Despacho mediante sentencias de 12 de mayo de 2011. Rad. 2045-2009 y 13 de septiembre de 2012. Rad. 2153-2011. M.P. Gerardo Arenas Monsalve, ya ha resuelto asuntos cuyo problema jurídico guarda identidad con el que hoy formula la parte demandante, la Sala en el caso concreto, entrará a desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 13 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, sin atender el orden y fecha en que el presente asunto entró para fallo al despacho que sustancia esta causa.

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 – ARTICULO 18 / LEY 270 DE 1996 – ARTICULO 10 / LEY 1285 DE 2009 – ARTICULO 16

PENSION GRACIA – Regulación legal. Beneficiarios

Tienen derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales o departamentales. No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.

FUENTE FORMAL: LEY 114 DE 1913 / LEY 37 DE 1933 / LEY 116 DE 1928 / LEY 37 DE 1933 / LEY 91 DE 1989

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION “B”

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., diez (10) de julio de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-25-000-2011-01384- 01(3094-13)

Actor: MARÍA LUDOVINA CAÑÓN ESPITIA

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 13 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda promovida por MARÍA LUDOVINA CAÑÓN ESPITIA contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.

ANTECEDENTES

La señora María Ludovina Cañón Espitia, mediante apoderado judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, para solicitar la nulidad de la Resolución No. 025083 de 11 de enero de 2012 mediante la cual el Liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, le negó

el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada a reconocerle y pagarle una pensión gracia de jubilación, a partir de la fecha en que adquirió su estatus pensional, teniendo en cuenta para ello los incrementos porcentuales establecidos por el Gobierno Nacional.

También solicitó que las sumas resultantes de las condenas sean ajustadas conforme los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

Las pretensiones de la demanda se sustentan en los siguientes hechos:

Se indicó, en el escrito de la demanda, que en la actualidad la señora María Ludovina Cañón Espitia cuenta con más de 50 años de edad, toda vez que su nacimiento se registró el 5 de agosto de 1955.

Se precisó que, la demandante prestó sus servicios como docente oficial al Departamento de Cundinamarca del 27 de octubre de 1978 al 16 de junio de 2006, en forma honrada, consagrada y observando buena conducta.

Teniendo en cuenta lo anterior, la señora María Ludovina Cañón Espitia solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, el reconocimiento y pago de una pensión de gracia de jubilación. El 6 de octubre de 2008 la referida Caja de Previsión Social negó la anterior petición argumentando que la accionante no había acreditado la totalidad de los requisitos exigidos por el Decreto 2277 de 1979 para el reconocimiento y pago de la citada prestación pensional dado que, en su contra se registraba una sanción disciplinaria consistente en amonestación escrita.

Se manifestó que, con posterioridad la demandante insistió en la solicitud de reconocimiento y pago de la prestación pensional gracia frente a lo cual la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, reiteró su negativa a acceder a dicho reconocimiento dado que, a su juicio, en el caso de la señora María Ludovina Cañón Espitia no se cumplía con los presupuestos previstos en el Decreto 2277 de 1979, entre ellos, la buena conducta en la prestación del servicio docente.

Se concluyó que, la negativa al reconocimiento de la prestación pensional gracia solicitada por la demandante no sólo vulneró su derecho al mínimo vital y móvil en la medida en que le impide contar con los medios económicos para garantizar su subsistencia, sino también al derecho a la igualdad toda vez que, en casos similares, la Caja Nacional de previsión Social, CAJANAL, ha reconocido prestaciones de naturaleza pensional a docentes oficiales pese encontrarse sancionados disciplinariamente.

#### NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 1, 2, 4, 29, 48 y 53.

Del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, el artículo 2.

De la Ley 114 de 1913, los artículos 1, 3 y 4.

De la Ley 91 de 1989, los artículos 1 y 15.

Al explicar el concepto de violación en la demanda se sostiene que el acto acusado por el cual se

le negó a la actora la pensión gracia, riñe abiertamente con los fines y principios consagrados en la Carta Política, toda vez que se están desconociendo derechos adquiridos conforme a la normatividad vigente en la materia.

Precisó que, el Estado creó 2 grupos de docentes, los nacionales y nacionalizados, y con base en lo anterior la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, ha venido aplicando una normatividad distinta para éstos, lo cual resulta discriminatorio, en tanto que, todos los docentes prestan el mismo servicio al Estado y a la comunidad.

Se indica que, a la luz de las normas constitucionales, no pueden existir tratos discriminatorios entre trabajadores que desempeñen labores con el mismo nivel de preparación, horarios y categoría.

Señaló que la Ley 114 de 1913 que reguló inicialmente la pensión gracia, dispuso que los beneficiarios de tal prestación serían los maestros que cumplieran 20 años de servicios en escuelas primarias oficiales y 50 años de edad, sin distinguir si la entidad a la cual se encontraban vinculados era de carácter territorial o nacional, y en consecuencia, no considera viable por vía de interpretación establecer un requisito adicional.

Finalmente se argumentó que, la negativa al reconocimiento de una prestación pensional gracia por mala conducta de un docente oficial únicamente procede cuando éste en desarrollo de actividades propias de su cargo incurre en comportamientos transgresores de la moral y las buenas costumbres en forma permanente y reiterada, y no por hechos aislados como sucedió en el caso de la accionante.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, contestó la demanda con los siguientes argumentos (fls. 99 a 101, cuaderno No. 1):

Manifestó que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913 se exige como requisitos para el reconocimiento y pago de la prestación pensional gracia que el docente de que se trate acumule 20 años de servicio, 50 de edad y observe buena conducta en el desempeño de sus labores.

Precisó que, para el caso concreto se encuentra ampliamente demostrado que la señora María Ludovina Cañón Espitia en el ejercicio de sus funciones como docente oficial del departamento de Cundinamarca no cumplió con el último de los requisitos antes referidos, a saber, la buena conducta, dado que, como se observa en el certificado de antecedentes disciplinarios de 26 de febrero de 2002 expedido por la Procuraduría General de la Nación, en su contra se registra una sanción de amonestación escrita ejecutada en su momento por el Secretario Jurídico del Departamento de Cundinamarca.

La anterior circunstancia a juicio de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, impide el reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia a favor de la señora María Ludovina Cañón Espitia.

## LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia de 13 de septiembre de 2012 accedió a las pretensiones de la demanda con los

siguientes argumentos (fls. 135 a 153, cuaderno No. 1):

Analizó la normatividad aplicable al caso, es decir, las disposiciones contenidas en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y estimó que la pensión gracia fue concebida inicialmente en favor de los maestros de primaria oficiales, previo el cumplimiento de unos requisitos señalados en la Ley, pero que después se hizo extensiva en favor de los maestros de secundaria del orden territorial, sin que dicha ampliación legislativa implicara cambio alguno en los requisitos para su reconocimiento.

Manifestó que, el artículo 15 de la Ley 91 de 1980 dispuso que sólo los docentes que tuvieran derecho a la pensión gracia, en los términos de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, y se encontraran vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, podrían ser beneficiarios del reconocimiento de la citada prestación pensional por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

Descendiendo al caso concreto, sostuvo el Tribunal, que la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, le negó a la accionante el reconocimiento de la prestación pensional gracia argumentado que no cumplía con el presupuesto exigidos por el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, a saber, la buena conducta del docente oficial en el ejercicio de sus funciones.

Empero, concluyó el a quo que la naturaleza de los hechos por los cuales se le sancionó a la accionante “no alcanzan a configurar la causal de mala conducta alegada por la entidad demandada” dado que ellos no comportan el incumplimiento sistemático de sus deberes como tampoco una violación constante a las prohibiciones legalmente establecidas para la actividad docente.

Manifestó que, el Consejo de Estado en sentencia de 3 de marzo de 2011 precisó que: “dadas las repercusiones que se generan sobre los derechos de los interesados como consecuencia de la negativa a reconocer la pensión gracia, es necesario que la conducta considerada como reprochable se haya reiterado en el tiempo o que, habiéndose consumado en una sola ocasión, afecte gravemente otros derechos y libertades de la comunidad educativa.”.

Concluyó el Tribunal que, teniendo en cuenta que la señora María Ludovina Cañón Espitia reúne la totalidad de los requisitos exigidos por el artículo 4 de la Ley 114 de 1913 para el reconocimiento de una prestación pensional gracia, la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, deberá disponer su pago desde el mismo momento en que ésta adquirió su estatus pensional.

## EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada interpuso recurso de apelación contra la anterior providencia, en los siguientes términos (fls. 155 a 159, cuaderno No.1):

Manifiesta la parte demandada que se aparta de los argumentos expuestos en la sentencia de primera instancia, donde se le condena al reconocimiento y pago de la pensión gracia a favor de la accionante, toda vez que la demandante no cumplía a cabalidad con la totalidad de los requisitos sustanciales para acceder a la prestación económica pretendida.

Sostuvo que, incurre en un yerro el Tribunal al acceder al reconocimiento y pago de una pensión gracia a favor de la señora María Ludovina Cañón Espitia, en razón a que ésta no satisface a cabalidad la totalidad de los requisitos y presupuestos sustantivos previstos en el artículo 4° de la Ley 114 de 1993, entre ellos la observancia de buena conducta.

Argumentó que, de acuerdo con el Decreto 2277 de 1979 en sus artículos 46, 47, 48, 49 y 54 y con el Decreto 0404 de 1979 la sanción impuesta a la accionante es causal de mala conducta y por ende justa causa para negar la prestación económica solicitada.

## CONSIDERACIONES

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

Problema jurídico por resolver

Corresponde a la Sala establecer si la señora María Ludovina Cañón Espitia, en su condición de docente oficial, tiene derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, en los términos previstos en la Ley 114 de 1913, no obstante que en su contra se registra una sanción disciplinaria consistente en “amonestación escrita con anotación en su hoja de vida.”.

Cuestión previa

El artículo 18 de la Ley 446 de 1998, le impone a los jueces la obligación de proferir sentencias en el orden en que cada uno de los procesos que han venido tramitando hayan pasado al despacho para tal efecto, sin que hubiere lugar a alterarse dicho orden. Así se observa en la citada norma:

“(…) ARTICULO 18. ORDEN PARA PROFERIR SENTENCIAS. Es obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social. (…).”.

No obstante lo anterior, el legislador mediante la Ley 1285 de 22 de enero de 2009, por la cual se reformó la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, en su artículo 16 estableció la posibilidad de que el Consejo de Estado, en sus Salas o Secciones, sometieran a estudio y aprobación los proyectos de sentencia con carácter preferente, esto es, sin atender el estricto orden de entrada al despacho, cuando la decisión adoptada entrañe únicamente reiteración de su jurisprudencia.

Para mayor ilustración, se transcriben los apartes pertinentes del artículo 16 de la Ley 1285 de 2009:

“(…) Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del Consejo

de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso-Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante acuerdo, fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio. (...).”.

Así las cosas, teniendo en cuenta que este Despacho mediante sentencias de 12 de mayo de 2011. Rad. 2045-2009 y 13 de septiembre de 2012. Rad. 2153-2011. M.P. Gerardo Arenas Monsalve, ya ha resuelto asuntos cuyo problema jurídico guarda identidad con el que hoy formula la parte demandante, la Sala en el caso concreto, entrará a desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 13 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, sin atender el orden y fecha en que el presente asunto entró para fallo al despacho que sustancia esta causa.

### III. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al reconocimiento de la pensión gracia.

La pensión gracia de jubilación fue consagrada mediante Ley 114 de 1913 en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales que hayan prestado sus servicios en el Magisterio por un término no menor de 20 años; dicha norma establece condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía, la posibilidad de acumular servicios prestados en diversas épocas, los requisitos que deben acreditarse y ante quién deben comprobarse.

El artículo 6º de la Ley 116 de 1928, extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública. Consagró esta norma que para el cómputo de los años de servicio, se podrán sumar los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en la normalista, al igual que el laborado en la inspección.

El artículo 3º inciso segundo de la Ley 37 de 1933, extendió nuevamente el reconocimiento de la pensión gracia a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

Posteriormente, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, preceptuó 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 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.

En resumen, de conformidad con las leyes antes citadas, tienen derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales o departamentales. No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.

La mencionada sentencia (S-699), señaló sobre el particular lo siguiente:

“El artículo 1º de la Ley 114 mencionada es del siguiente tenor:

“Los maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley”.

El numeral 3º del artículo 4º 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...”.

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.

El artículo 6º. De la Ley 116 de 1928 dispuso:

“Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la 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 en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección”.

Destaca la Sala que, al sujetarse la regla transcrita a las exigencias de la Ley 114 de 1913 para que pudiera tenerse derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que éste ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se otorgaba a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.

Y la Ley 37 de 1933 (inc. 2º.art.3º.) lo que hizo simplemente fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.

No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener 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. Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:

a. Como se dijo, la Ley 37 de 1933, examinada en relación con la Ley 116 de 1928 y la 114 de 1913, no introdujo modificación alguna a las exigencias establecidas en estos ordenamientos normativos.

b. No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933. Tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: “por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”. Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro:



“La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la nación”.

2. Se repite que a partir de 1975, por virtud de la Ley 43, empieza el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales a que se refieren los ordenamientos anteriormente citados (L.114 / 13: L. 116 / 28, y L. 28 / 33); proceso que culminó en 1980.

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

“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 el 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 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.

(...)”

Como quedó visto, el artículo 15, numeral 2º, literal a de la Ley 91 de 1989, establece 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 gracia, se les continuará reconociendo siempre que cumplan la totalidad de los requisitos.

Por tanto, para acceder a la pensión gracia, además del cumplimiento de la edad, es necesario que el actor acredite los requisitos expresamente señalados en el artículo 4º de la Ley 114 de 1913, es decir, que en el empleo se haya desempeñado con honradez, consagración y buena conducta, que no haya recibido ni reciba actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, y que acredite 20 años de servicio en planteles educativos del orden municipal o departamental.

Del caso concreto

Descendiendo al caso en examen, advierte la Sala que la entidad demandada en el recurso de apelación insiste en que la señora María Ludovina Cañón Espitia no reunía la totalidad de los requisitos exigidos por el legislador para el reconocimiento de la prestación pensional gracia toda vez que, en su hoja de vida se registraba una sanción de naturaleza disciplinaria consistente en

“amonestación escrita con anotación a la hoja de vida”.

Lo anterior, a juicio de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, constituía una causal de mala conducta que le impedía ordenar a favor de la accionante el reconocimiento y pago de una pensión gracia, de acuerdo a lo dispuesto en el estatuto docente, Decreto 2277 de 1979.

Sobre este particular, advierte la Sala que el 3 de febrero de 2010 la accionante, en su condición de docente oficial, solicitó el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación al estimar que reunía la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913 (fls. 52 a 55, cuaderno No. 1).

La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, mediante Resolución No. 025083 de 11 de enero de 2012, acto acusado, le negó a la señora María Ludovina Cañón Espitia la referida solicitud, con el argumento de no haber observado buena conducta en el desempeño de sus funciones como docente. Así se lee en la citada Resolución (fls. 82 a 84, cuaderno No. 1):

“(…) que el (a) señor (a) Cañón Espitia María Ludovina, identificado (a) con CC No. 21.056.962 de Ubaté, Cundinamarca, solicita el 3 de febrero de 2010 el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia, radicada bajo el No. 59375/2011, aportando para el efecto los documentos requeridos por ley. (…)

Que obra Resolución No. 074 del 21 de marzo de 2002, mediante la cual se ejecutó la sanción disciplinaria impuesta por la Dirección de Desarrollo Educativo y Cultural Número 70 del Municipio de Fúquene, mediante acta No. 001-05-03-01, la cual fuera confirmada en grado de jurisdicción de consulta por el Secretario Jurídico del Departamento de Cundinamarca, mediante Resolución No. 052 del 26 de febrero de 2002.

Igualmente obra certificado proferido por la Procuraduría General de la Nación en la que registra Sanción Disciplinaria de Amonestación Escrita, con efectos jurídicos a partir del 26 de febrero de 2002. (…)

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Negar el reconocimiento y pago de la Pensión de Jubilación Gracia, solicitada por el (a) señor n(a) Cañón Espitia María Ludovina, ya identificado (a), de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta Resolución (…).“.

En efecto, a folio 43 del cuaderno No. 1 del expediente figura copia del acto administrativo sancionatorio de 5 de marzo de 2001 a través del cual la Dirección de Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural Número 70 del Municipio de Fúquene, Cundinamarca, le impuso a la accionante sanción disciplinari consistente en “amonestación escrita con anotación a la hoja de vida”, bajo las consideraciones que a continuación se transcriben (fls. 43 a 45, cuaderno No.1):

“(…) Que la doctora Milena Isabel Rubiano Rojas, en calidad de Personera Municipal de Fúquene, mediante oficio No. 123 del 9 de junio de 2000, solicita se investigue la responsabilidad de la docente María Ludovina Cañón Espitia (…) en la pérdida de un equipo tipo motobomba, perteneciente a la Concentración Rural Luis Carlos Galán de este municipio, a comienzos de noviembre del año 1999.

Que agotada la investigación preliminar se dispuso la apertura de investigación disciplinaria

mediante auto de fecha 26 de julio de 2000 contra la docente (...) en calidad de docente de la Institución Educativa Luis Carlos Galán del municipio de Fúquene.

Que se comunicó a la docente María Ludovina Cañón Espitia (...) mediante oficio de agosto 3 de 2000, la decisión de abrirle investigación disciplinaria por presunta irresponsabilidad en la pérdida de la motobomba en mención, ocasionada a comienzos del mes de noviembre de 1999.

#### Material Probatorio

Petición de investigación solicitada por la Personera Municipal.

Declaración juramentada rendida por la señora Flor Alba Forero.

Declaración juramentada rendida por la señora María Ligia Espejo.

Declaración juramentada rendida por el señor Alcalde municipal Victor Manuel Forero.

Acta de versiones libres recogidas en reunión de padres de familia de la Institución Educativa Luis Carlos Galán.

Versión libre y espontánea rendida por la docente María Ludovina Cañón Espitia (...) en la cual rinde sus descargos.

#### Individualización y Cargo

Analizando las pruebas aportadas con respecto a la pérdida de un equipo tipo motobomba perteneciente al (sic) Institución Luis Carlos Galán, del sector Vuelta Grande, del municipio de Fúquene, para establecer la responsabilidad en el hecho de la docente María Ludovina Cañón Espitia (...) escuchando los descargos presentados por ella y dando cumplimiento al artículo 19 de la Ley 200 de 1995 se determina que la docente incurrió en falta disciplinaria leve al incumplir el artículo 40 numerales 18 y 24 de la Ley 200 de 1995 en concurso con el numeral 16 del artículo 41 de la misma ley, al no haber tomado las precauciones necesarias para guardar en debida forma el equipo objeto del presente proceso, que estaba bajo su guarda en debida forma el equipo objeto del presente proceso, que estaba bajo su custodia.

De igual forma se determina incumplimiento al numeral 19 del artículo 40 de la misma ley, al no haber puesto en conocimiento de las autoridades competentes en forma oportuna la comisión del hurto del equipo aludido, sin que mediara causa justificada.

#### Descargos

La docente María Ludovina Cañón Espitia (...) quien labora en la institución educativa Luis Carlos Galán, manifiesta haberse dado cuenta de la pérdida del equipo en mención a mediados de noviembre cuando se hizo el inventario correspondiente al año 1999 día en que se encontraba en la institución educativa la Doctora Milena Isabel Rubiano Rojas Personera Municipal de Fúquene, quien se dio cuenta del hecho. Por lo anterior no se puede determinar la fecha exacta en que fue robada la motobomba. Expresa también que el denuncia de este hurto se colocó 8 días después cuando la Personera le envió un comunicado preguntándole por qué no se había hecho este trámite, e inmediatamente procedió a colocar el denuncia. Ella dice que por cuestiones de trabajo de finalización de año, pasó por alto esta situación y por que en meses anteriores hubo un robo en la Institución del cual existe denuncia, pero no se verificó en este, la pérdida de la motobomba porque no estaba en funcionamiento, ya que se encontraba dañada y no había indicio

de que se hubiera violentado el sitio donde se encontraba guardada. Teniendo en cuenta estos aspectos no consideró importante colocar este denuncia.

### Consideraciones y Valoraciones

Las pruebas de oficio allegadas a la investigación permiten concluir que la docente María Ludovina Cañón Espitia (...) quien labora en la Institución Educativa Luis Carlos Galán incurrió en falta leve, según el artículo 24 y 27 de la Ley 200 de 1995. Considerando lo siguiente:

-Es la primera vez que la docente incurre en esta falta.

-Las circunstancias que rodearon el hecho indirectamente la llevaron a cometerla.

-No se ocasionó perturbación en la prestación de algún servicio, puesto que el equipo estaba dañado.

-La docente reconoce no haber denunciado oportunamente, pues no calculó la gravedad del hecho dado que en meses anteriores había ocurrido un robo en la Institución del cual existía denuncia y consideró que en aquel momento pudo haber ocurrido el robo del equipo en mención.

De conformidad con el artículo 29 numeral 1 de la Ley 200 de 1995 se determina sancionar a la docente María Ludovina Cañón Espitia (...) con amonestación escrita con anotación a la hoja de vida considerándose responsable al haberse probado y no desvirtuado la acusación. (...).”.

Lo expuesto en precedencia, le permite a la Sala tener por probado el hecho que con anterioridad a la fecha en que la señora María Ludovina Cañón Espitia solicitó el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación, esto es, el 3 de febrero de 2010, había sido sancionada disciplinariamente por la Dirección de Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural, número 70, del municipio de Fúquene, Cundinamarca, en su condición de educadora oficial, el 5 de marzo de 2001.

Sin embargo, la Sala al entrar a resolver el problema jurídico en torno al cual gira la presente controversia no pasa por alto la especial connotación de que goza el derecho prestacional como la pensión de jubilación gracia.

En efecto, como lo ha considerado la tradición jurisprudencial de esta Sección, los derechos de naturaleza prestacional, concretamente la figura de la pensión, constituyen un valioso instrumento que asegura la satisfacción de las necesidades sociales del individuo frente a las distintas contingencias a las que puede verse expuesto en el transcurso de su vida, entre ellas, la invalidez, la vejez o la muerte, este último evento para los sobrevivientes de quien disfruta de este tipo de prestación.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 48, se ocupa específicamente de la Seguridad Social, como un derecho general, exigible e irrenunciable el cual como lo ha sostenido la jurisprudencia Constitucional no emana de la relación laboral o de la dependencia del trabajador; sino de su misma condición humana, con el fin de garantizar la sanidad y productividad de la comunidad.

Así lo expresó la Corte Constitucional en sentencia T- 471 de 7 de julio de 1992. M.P. Simón

Rodríguez Rodríguez, al considerar:

“A partir de la promulgación de la Constitución, la Seguridad Social no es privilegio de la clase trabajadora o asalariada sino que este derecho es inmanente de toda persona dentro del Estado Colombiano, porque la norma fundamental señala la universalidad respecto de todos los habitantes de la República, estén o no trabajando, concurran a la prestación de este servicio la sociedad y la familia y si así no lo hicieren éstas, son el Estado y sus instituciones quienes deben cumplir con este fin social, como responsable último de todo lo que le puede suceder al hombre de su restricción o progreso social porque las condiciones de vida de los hombres van equiparadas al grado de desarrollo político, económico y social de los Estados.

La Constitución ha prohijado un avance en cuanto a la seguridad social al consagrarla en sentido universal, porque hoy día se entiende que este derecho no emana de la relación laboral o de la dependencia del trabajador sino que es la misma condición humana, las previsiones del riesgo, la conservación de una comunidad sana y productiva, conceptos que la han convertido en un derecho inalienable de la persona.

Así lo entiende el Constituyente cuando expresa que se les garantiza a todos los habitantes la seguridad social como un derecho irrenunciable. Es irrenunciable porque hace parte de la condición humana, va incorporado a la esencia del hombre como tal porque sólo se predica de la existencia del ser humano y es fundamental para que él pueda desarrollarse dentro del ámbito social.

"El hombre por el sólo hecho de su condición, tiene el derecho de seguridad social, concebido como la cobertura integral de sus contingencias y la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad y su integración permanente en la comunidad."

Se entiende que el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental. Y como alternativa de la lucha de la persona por su subsistencia surge el derecho inviolable e irrenunciable a la seguridad social como la garantía constitucional para que la persona amenazada por alguna enfermedad, accidentada, desprotegida, desempleada o abandonada, tenga acceso a ese derecho y pueda cumplir dentro de los parámetros de la legalidad sus cometidos como ser social. (...).".

Al respecto, la Seguridad Social como derecho social y fundamental, es un concepto que resulta inalienable a la condición humana, frente al cual, como quedó dicho, el individuo tiene derecho: i) a solicitar su reconocimiento y disfrute siempre que su situación fáctica se enmarque en los supuestos de hecho previstos en las normas que integran el referido sistema y ii) a su irrenunciabilidad dado que se trata de prestaciones consagradas en normas de orden público, frente a las cuales la sociedad exige su respeto y reconocimiento oportuno.

Sobre el concepto de irrenunciabilidad, del derecho a la seguridad social, la doctrina nacional ha manifestado que:

“(...) El principio de irrenunciabilidad de los derechos rige también en el derecho del trabajo, por

lo cual su análisis desde esa perspectiva resulta útil para la seguridad social. En el derecho del trabajo se establece que los derechos que señala la ley “son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables” (CST, art. 14). La irrenunciabilidad de los derechos se deriva, entonces, de la noción de “orden público laboral”: se asume que la sociedad está interesada en que los derechos se respeten y reconozcan, de modo que no le es lícito a su titular renunciar a ellos, por constituir un mínimo de derechos y garantías para el sujeto.

El principal desarrollo práctico del principio de la irrenunciabilidad, aplicado tanto al derecho del trabajo como al de la seguridad social consiste en que carece de efecto las estipulaciones que afecten o disminuyan los derechos establecidos en la normatividad. Para la seguridad social, este principio resulta de importancia superlativa, particularmente cuando las instituciones del sistema tienden a imponer criterios sobre los derechos, en forma diferente a como los establece la normatividad, así como a asignar carácter contractual a la afiliación. La irrenunciabilidad de los derechos es, en consecuencia, el argumento constitucional para rechazar la validez de todo convenio o regla unilateral que desconozca los derechos establecidos en la normatividad de seguridad social. (...).“.

En vigencia de la Constitución Política de 1991 el derecho a la Seguridad Social cobra una especial importancia en la medida en que, a través de este, se busca entre otros aspectos amparar las contingencias derivadas de la vejez, invalidez o muerte de cualquier persona, como clara expresión del concepto de dignidad humana y desarrollo de los principios inmanente a la persona.

Así las cosas, debe decirse que, dentro del catálogo de derechos sociales y económicos, la pensión, como prestación social, constituye el instrumento a través del cual el individuo no sólo ve garantizada la subsistencia propia sino también la de su núcleo familiar, en momentos en que su capacidad laboral ha desaparecido ya sea de forma temporal o definitiva.

Se trata entonces de una prestación de vital importancia cuyo reconocimiento, en primer lugar, sólo puede estar condicionado a los requisitos previamente establecidos por el legislador y, en segundo lugar, su disfrute no puede ser limitado por disposiciones que desconozcan la naturaleza de un derecho esencial y adquirido con anterioridad.

Teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia la Sala dará respuesta al problema jurídico planteado, a través de la presente controversia, con las siguientes consideraciones.

Estima el Despacho que sustancia la presente causa que, el hecho de que la señora María Ludovina Cañón Espitia haya sido sancionada disciplinariamente por la Dirección de Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural, número 70, del municipio de Fúquene, Cundinamarca, no resulta, per se, una razón o causa suficiente para negarle el reconocimiento de una pensión de jubilación gracia, a quien, debe decirse, acreditó la edad y tiempo de servicios exigidos por la normatividad para el reconocimiento de la referida prestación pensional. En otras palabras, advierte la Sala que, la referida sanción no cuenta con la entidad suficiente para justificar la negativa al reconocimiento de la prestación pensional gracia solicitada por la actora dado que, la misma, tuvo origen en un hecho aislado y oportunamente reprochado por la administración, a través del proceso disciplinario que se siguió en su contra.

En efecto, debe recordarse que las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989

exigían como requisitos esenciales a los educadores territoriales o nacionalizados, para el reconocimiento de una pensión de jubilación gracia, 20 años de servicio y 50 de edad los cuales, según se advierte en el caso concretó, acreditó la demandante al haber cumplido 50 años de edad y laborado como docente oficial al servicio del Departamento de Cundinamarca por más de 27 años, esto es, entre el 18 de octubre de 1978 y el 16 de junio de 2006 (fls. 4 y 12, cuaderno No.1).

Así las cosas, advierte la Sala que al momento de haber acreditado los requisitos antes descritos, la señora María Ludovina Cañón Espitia tenía derecho a exigir a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación gracia como derecho de naturaleza prestacional que, adicionalmente a amparar las contingencias derivadas de la vejez perseguía, por expresa disposición del legislador, compensar las diferencias salariales existentes entre los docentes territoriales y nacionales.

Estas circunstancias, en el caso particular, le atribuye al derecho solicitado por la accionante una especialísima connotación, la cual, hoy le impide a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, negar su reconocimiento con el argumento de que sobre ésta pesa una sanción disciplinaria consistente en “amonestación escrita con anotación a la hoja de vida”.

En efecto, si bien es cierto la señora María Ludovina Cañón Espitia mediante acto administrativo de 5 de marzo de 2001, expedido por la Dirección de Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural, número 70, del municipio de Fúquene, Cundinamarca, fue sancionada disciplinariamente con amonestación escrita con anotación en su hoja de vida, la Sala no pasa por alto que dicha sanción fue el mecanismo de reproche que la administración utilizó, en ese momento, ante la supuesta violación a los deberes funcionales que a ésta le asistían como docente, sin que; deba decirse, sea posible atribuirle a dicha decisión consecuencias distintas a las previstas por la misma ley.

En otras palabras, el comportamiento de la accionante fue objeto de reproche disciplinario en la oportunidad y bajo las formas previstas por el ordenamiento disciplinario sin que, ello, con posterioridad y como lo pretende la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, pueda en el caso concreto servir de argumento para negarle el reconocimiento de una pensión de jubilación gracia toda vez que, como quedó demostrado, ésta había acreditado con suficiencia la edad y tiempo de servicios exigidos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989.

A juicio de la Sala, no es posible como se sugiere en el recurso de apelación, oponer al derecho prestacional de la accionante una conducta aislada que en su oportunidad, como quedó visto, fue objeto de reproche disciplinario dado que la exigibilidad e irrenunciabilidad del mismo, le confieren sin duda alguna la posibilidad de su disfrute, incluso desde el mismo momento en que adquirió su estatus pensional.

Así las cosas y de acuerdo a las consideraciones que anteceden, estima la Sala pertinente confirmar la sentencia de 13 de septiembre de 2012, mediante la cual el Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, accedió a las pretensiones de la demanda formulada por la señora María Ludovina Cañón Espitia contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

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,

## F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia de 13 de septiembre de 2012, mediante la cual el Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, accedió a las pretensiones de la demanda formulada por la señora María Ludovina Cañón Espitia contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN (E)



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

