

PENSIÓN GRACIA / MALA CONDUCTA / HECHO AISLADO - Gravedad / HECHO REITERADOS

Esta Corporación en reiteradas oportunidades ha manifestado respecto a la mala conducta que hace nugatorio el acceso a la pensión gracia, la misma debe observarse en el ejercicio profesional del docente, para lo cual concluyó que los hechos aislados no son fundamento para negar la prestación social, con excepción, de aquellos catalogados como graves, y que justifiquen la imposición de la sanción. Se llega a la conclusión que al observar las consecuencias que se generan sobre los derechos de los interesados por el no reconocimiento de la pensión gracia, se hace imperioso establecer que la conducta considerada como reproachable sea reiterativa o que, realizada en una sola ocasión, afecte en forma grave derechos y libertades, que impidan el cumplimiento eficiente de la prestación del servicio público de educación. NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección b., sentencia de 7 de septiembre de 2006, C.P., Alejandro Ordoñez Maldonado, rad. 4896-04

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 2277 DE 1979 - ARTÍCULO 46 / DECRETO LEY 2277 DE 1979 - ARTÍCULO 47 / LEY 114 DE 1913 - ARTÍCULO 4

PENSIÓN GRACIA - Beneficiarios

La pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, fue concebida como una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a un grupo de docentes del sector público, esto es, a los maestros de educación primaria de carácter regional o local; sin embargo cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se extendió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden, por constituirse en un privilegio gratuito a cargo de la Nación quien es la que realiza el pago, sin que el docente hubiese trabajado para ella. NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sentencia de 26 de agosto de 1997, C.P., Nicolás Pájaro Peñaranda, Rad. S-699

FUENTE FORMAL: LEY 114 DE 1913 - ARTÍCULO 1 / LEY 114 DE 1913 - ARTÍCULO 4 / LEY 116 DE 1928 - ARTÍCULO 6 / LEY 37 DE 1933 / LEY 43 DE 1975 / LEY 91 DE 1989 - ARTÍCULO 15

.

PENSIÓN GRACIA - Liquidación

La Sala no pasa por alto que tratándose la pensión gracia de una prestación social de naturaleza especial su monto no se liquida con base en el valor de los aportes efectuados en el año anterior al retiro definitivo del servicio del titular del derecho pensional, tal y como acontece en el régimen pensional ordinario, sino con base en el valor de los factores salariales devengados en el año anterior a la fecha en que se adquiere el estatus pensional. NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 10 de julio de 2014, rad. 1767-12

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 76001-23-33-000-2012-00443-01(0401-14)

Actor: NURY DOLLYS GARCÍA VELASCO

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Tema: Pensión Gracia

Segunda Instancia – Ley 1437 de 2011

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el veintidós (22) de octubre de dos mil trece (2013), por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, negó las pretensiones de la demanda promovida por Nury Dollys García Velasco contra la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 247[1] del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. A N T E C E D E N T E S

1. Demanda

Nury Dollys García Velasco, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó la nulidad de las Resoluciones PAP 024743 del 29 de octubre de 2010 y UGM 044238 del 27 de abril de 2012, a través de las cuales la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E en Liquidación le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación.

A título de restablecimiento del derecho solicitó condenar a la entidad demandada, a reconocerle y pagarle una pensión gracia de jubilación en un monto equivalente al 75% del promedio mensual de los salarios y factores salariales devengados entre el 11 de septiembre de 2008 y el 11 de septiembre de 2009, fecha de constitución del estatus pensional, se le reconozca y pague los reajustes y demás beneficios consagrados en la ley, especialmente la mesada semestral y los intereses de mora consagrados en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 y que la sentencia se cumpla en los términos señalados en los artículos 189, 192, 194 y 195 del C.C.A.

Hechos

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda (ff. 31 – 33), en síntesis son los siguientes:

Adujo que previa acreditación de los requisitos legales, la señora Nury Dollys García Velasco laboró como docente con carácter nacionalizada al servicio de los departamentos del Tolima y del Valle del Cauca y para el momento en que elevó la solicitud de reconocimiento pensional –

25 de septiembre de 2009 –, superaba los 29 años de servicio y tenía 50 años de edad, en cuanto cumplía con el lleno de los requisitos para acceder al beneficio gracioso.

Como respuesta a la petición, la Caja Nacional de Previsión Social en Liquidación, expide la Resolución PAP 024743 del 23 de octubre de 2010, en la cual le niega el reconocimiento de la pensión gracia, con el argumento que fue nombrada con vinculación de tipo nacional por el municipio de Palmira en el año 1989 y hace mención a la exclusión del escalafón docente, medida que posteriormente fue revocada.

Ante este error, la demandante interpone recurso de reposición sustentándolo en que «el cambio de patrono y ente territorial, a pesar de que fue voluntario, no implicó cambio en el tipo de vinculación por cuanto su nombramiento fue realizado mediante el decreto No. 1279 de septiembre 19 de 1989 expedido por la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca para desempeñarse como docente nacionalizada».

Mediante Resolución UGM 044238 del 27 de abril de 2012, se confirma la negativa a la prestación pretendida y se reitera la inconsistencia en la documentación aportada, aunque admite que el certificado de tiempo de servicio señala la vinculación como nacionalizada.

1.2. Normas violadas

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 1, 2, 13, 25 y 53.

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

De la Ley 116 de 1928

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

Del Decreto Reglamentario 196 de 1992, el artículo 13, literales a y b.

De la Ley 37 de 1933

Del Decreto 2277 de 1979, los artículos 1, 2, 3 y 5

2. Contestación de la demanda

El apoderado judicial de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E en Liquidación, se opuso a las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos (ff. 48 a 53 del expediente):

Manifestó que la parte demandante deberá probar todos los hechos sobre los cuales se construyen las pretensiones de la demanda, mediante medios idóneos solicitados en la oportunidad procesal respectiva, y con las formalidades previstas en la ley.

Sostuvo que los actos administrativos demandados, no adolecen de nulidad en cuanto están sustentados en la normatividad vigente y aplicable al caso concreto, conforme a la cual la demandante no cumple con los requisitos para acceder a la pensión gracia de jubilación.

Luego de realizar el análisis normativo respecto de la pensión gracia, manifestó que de los documentos allegados con la solicitud se encontró que no se pueden computar los servicios prestados por la demandante al municipio de Palmira (Valle), por haberse desempeñado con

vinculación del orden nacional, de tal suerte que no puede afirmar que cumplió con el requisito de los 20 años de servicio para ser beneficiaria de esta pensión.

Alegó que los actos administrativos se encuentran revestidos con la presunción de legalidad, y para poder ser desvirtuada, se deben aportar los elementos probatorios tendientes a demostrar la ilegalidad del acto; sin embargo, en ningún momento se allegó prueba que permita variar la posición inicial.

Propuso las excepciones de inexistencia de la obligación y la prescripción de las mesadas.

3. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, a través de sentencia proferida el veintidós (22) de octubre de dos mil trece (2013), negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante.

Luego de realizar un estudio a fondo de las normas que gobiernan la pensión gracia y comprobar los medios probatorios allegados al expediente, concluyó, en un primer momento, que la demandante tiene derecho a la prestación social deprecada, en cuanto acreditó estar vinculada como docente en el nivel departamental y municipal, por un término superior a los 20 años que la norma consagra; sin embargo estableció que no cumple con el requisito de buena conducta, regulado en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, por cuanto encontró probado que la Junta del Escalafón Seccional del Tolima, mediante la Resolución 257 de 1990, la excluyó del Escalafón Nacional Docente, por haber incurrido en causal de mala conducta consistente en abandono del cargo, decisión que fuera revocada mediante Resolución 250 de 1991, y en su lugar se dispuso que la misma debería ser disminuida, procediendo a sancionarla con suspensión en el escalafón por el término de seis (6) meses de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 49 del Decreto Ley 2277 de 1979.

Conforme a lo anterior, sostuvo el a quo que aun cuando se revocó la sanción impuesta referente a la exclusión del Escalafón Nacional Docente por abandono de cargo, la entidad demandada continuó considerando que la actuación de la demandante debía ser considerada de mala conducta, razón por la cual concluye que la señora García Velasco no cumple con uno de los requisitos señalados en la Ley 114 de 1913 para acceder al beneficio gracioso.

Adujó que la demandante no interpuso los recursos de ley en contra de los actos administrativos que la sancionaron con la suspensión en el Escalafón Nacional Docente, como tampoco demostró en el curso del proceso que estos actos administrativos hayan sido demandados ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Manifestó que no se requiere que la conducta desplegada por la actora sea reiterativa a lo largo de su carrera, pues se demostró que cometió una falta grave, la cual no requería permanencia, en cuanto la gravedad de este tipo de faltas disciplinarias, implica un parámetro definitivo de evaluación de su comportamiento laboral, pese a que se haya cometido años atrás.

Por todo lo anterior, concluyó que la demandante no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, con fundamento en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, toda vez que no cumplió con el requisito de buena conducta.

4. Recurso de apelación

El apoderado de la demandante formuló recurso de apelación en contra de la sentencia del 22 de octubre de 2013, solicitando se revoque en su totalidad y se proceda a conceder las pretensiones de la demanda, con las siguientes consideraciones (ff. 124 a 134 del expediente):

Sostuvo que al «modificar la sanción de exclusión del escalafón por sanción en el ascenso del mismo por espacio de seis (6) meses frustrado el derecho a que el proceso disciplinario culmine en segunda instancia ante la JUNTA NACIONAL DEL ESCALAFON DOCENTE como de manera subsidiaria lo solicito la señora GARCIA en el recurso de apelación interpuesto contra el fallo disciplinario de primer grado, constituye una abierta vulneración de derechos fundamentales al debido proceso administrativo consagrado como fundamental en la Carta Superior; arbitrariedad que no la advirtió el juez corporativo de primer grado..."

Manifestó que desde el agotamiento de la vía gubernativa, se advirtió que la demandante fue víctima de un proceso disciplinario irregular, que obedeció a persecuciones y represalias personales diferentes a la labor docente, por cuanto la señora García Velasco nunca abandonó el cargo, todo se debió a un traslado realizado por la autoridad nominadora de la época, cuyo acto administrativo fue notificado después de dos (2) años de expedido.

Dijo que los actos acusados fueron expedidos con fundamento en que la sanción impuesta por la Junta Seccional del Escalafón Docente del Tolima de exclusión en el escalafón, que la modificó al resolverse el recurso de reposición, con suspensión de ascenso por un período de 6 meses, no fue ejecutada como tampoco se resolvió el recurso de apelación interpuesto; de tal suerte que el proceso disciplinario no culminó aun cuando se moduló la sanción impuesta a la demandante. No obstante lo anterior, la Junta Nacional del Escalafón se encontraba en la obligación de decidir el recurso de apelación interpuesto en forma subsidiaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 del Decreto 2480 de 1986.

Sostuvo respecto a los actos administrativos que sancionaron a la demandante, que los mismos adolecen de formalismos y ritualidades sustanciales contrarias al debido proceso administrativo disciplinario, al no existir adecuación normativa para tipificar el abandono del cargo, así como la observancia del derecho de defensa del investigado, o el procedimiento ordinario propio para debatir las causales de mala conducta.

Del contenido de las resoluciones se denota, que no se produjo suspensión administrativa por el presunto abandono del cargo, ni diligencias preliminares, formulación de cargos, ni llamamiento a descargos, pero en especial, a pesar de haber interpuesto el recurso de reposición y en subsidio la apelación, el proceso disciplinario en contra de la demandante no ha terminado, al no existir acto que determine lo decidido por la Junta Nacional del Escalafón Docente, lo cual se encuentra en contradicción con lo establecido en los artículos 68 a 70 del Decreto 2480 de 1986.

Trajo a colación los hechos por los cuales la demandante fue investigada disciplinariamente, lo que se resumen en que mediante oficio 013 del 28 de enero de 1986, el Jefe de Enseñanza Elemental de la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima, le informa a la señora García Velasco que mediante Resolución 093 del 10 de febrero de 1984 había sido trasladada de la Escuela Urbana Jesús Antonio Lombana del Municipio de Anzoátegui (Tolima) en la cual venía laborando de manera continua desde el 8 de agosto de 1983 para ser ubicada en la Escuela Urbana Mixta Simona Arévalo de Díaz, es decir, fue notificada de la decisión dos (2) años después de haberse producido, y durante este tiempo permaneció laborando sin interrupción durante los años 1983 hasta parte de 1986 para la Escuela Urbana Jesús Antonio Lombana, percibiendo sus salarios normalmente, sin ocasionar perjuicio al servicio docente.

Ante la decisión de traslado, mediante oficio del 4 de febrero de 1986, solicitó la revocatoria del mismo, petición que nunca fue resuelta por la administración. En el mes de mayo de 1986, a pesar de no haber sido notificada de decisión alguna respecto a la revocatoria aludida, toma posesión del cargo en la Escuela Urbana Mixta Simona Arévalo Díaz en el que laboró la señora García Velasco hasta el 12 de octubre de 1989, fecha en la cual renunció.

Sostuvo la demandante, que el proceso disciplinario fue impulsado por el Director del Centro Educativo en el que se desempeñaba normalmente la docente y fue sancionada con exclusión del escalafón docente. En contra de esta decisión, la señora García Velasco interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, aportando pruebas que demostraban que nunca abandonó el cargo, y que su traslado se produjo de manera irregular y que si no cumplió la orden contenida en la Resolución 093 de 1984, fue por haber sido notificada extemporáneamente, en el año 1986.

La Junta Seccional del Escalafón Docente de Tolima, revoca la decisión de exclusión y la modifica por suspensión del escalafón docente por el término de 6 meses, y no le otorgó el trámite al recurso de apelación. Así mismo afirma, que al revisar las resoluciones de ascenso en el escalafón, no se advierte la sanción impuesta, lo que implica ausencia de ejecución de la irregular sanción.

Concluyó de esta forma, la recurrente que cumple con los requisitos para ser acreedora de la pensión gracia, por cuanto se acreditó los 20 años de servicios como docente nacionalizada y vinculada antes del 31 de diciembre de 1980. Que la suspensión en el ascenso impuesta, no puede considerarse como antecedente disciplinario para negar la prestación aludida, por no haberse resuelto el recurso de apelación y configurarse una vía de hecho.

Alegó la demandante que si al resolver el recurso de reposición, se moduló la sanción de exclusión con la suspensión del mismo por 6 meses, es porque La Junta Seccional del Escalafón Docente del Tolima consideró que la conducta de abandono del cargo no se configuró en un contexto de circunstancias agravantes sino atenuantes, siendo la conducta de la entidad la que afectó el servicio público y no el comportamiento de la señora García Velasco, que afecte sustancialmente su derecho para acceder al reconocimiento de la pensión gracia.

5. Alegatos de conclusión

5.1. Por la parte demandante

En memorial visible a folios 212 a 214 del expediente, ratifica los argumentos de la demanda y del recurso de apelación, para establecer que la demandante estuvo vinculada como docente nacionalizada en el Departamento del Tolima y al servicio del Municipio de Palmira (Valle).

Anotó que la «conclusión del tribunal disciplinario de primera instancia es que no hubo abandono de cargo y, que si bien la actora, no obedeció a un traslado inconsulto es porque el acto administrativo que lo decretaba de igual manera fue notificado después de dos (2) años de proferido; irregularidades procesales y sustantivas que permiten afirmar que la señora GARCIA VELASCO fue víctima del ejercicio abusivo de las normas que conforman el régimen disciplinario docente, reflexiones que no pueden ser ajenas al momento de valorar la sanción disciplinaria que forma parte de la hoja de vida laboral.»

Sostuvo la parte actora que no existió abandono de cargo en cuanto la docente no dejó de trabajar, sino que la sanción obedeció a que no acató la orden de traslado, notificado extemporáneamente y al no considerar estos precedentes se victimiza a la demandante y se

estaría perdiendo el derecho al reconocimiento de la pensión gracia por una conducta disciplinable que no ocurrió.

5.2. Por la parte demandada

La Unidad Administrativo Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en memorial visible a folio 215 del expediente, manifestó que la demandante no tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia pretendida, toda vez que no cumplió con los requisitos de buena conducta, descrito en el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 114 de 1913, pues quedó demostrado que mediante Resolución 250 de 1991, la Junta Seccional del Escalafón del Tolima, la sancionó con mala conducta consistente en la suspensión del escalafón por un término de 6 meses, de acuerdo al numeral 2 del artículo 49 del Decreto 2277 de 1979. Conforme a lo anterior, solicita confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

6. Concepto del Agente del Ministerio Público

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, mediante concepto No. 455 – 2015 IUS No. 324602 – 15 del 15 de septiembre de 2015 (ff. 216 – 222 reverso) consideró que la demandante tiene derecho a la pensión gracia reclamada, pues de los considerandos de la Resolución 250 de 1991, se observó que no existió el abandono de cargo endilgado, en cuanto si bien no obedeció la orden de traslado, en ningún momento dejó de prestar el servicio, al no haber sido notificada en tiempo de la decisión, pues fueron pasados dos (2) años cuando se le notificó el traslado, ello trasgrede los términos legales de los diez (10) días que tenía la docente para que se tipificara el abandono de cargo.

Dijo que para que se produzca el abandono del cargo, la ley exige que el docente, sin justa causa, no reasume el cargo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que se le comunica el traslado, de acuerdo al artículo 47 del Decreto 2777 de 1979. Conforme a lo anterior, existía una justa causa claramente explicitada para no posesionarse, por cuanto esta comunicación llegó dos (2) años después de producido el acto, lo cual entraña una evidente irregularidad sustancial que afecta el debido proceso y que se traduce en que no se presentaron las condiciones legales para declarar el abandono del cargo.

Se refirió a las consideraciones de la resolución que varió la sanción de exclusión del Escalafón Nacional Docente con la suspensión del mismo, en el cual se aseveró que la falta la consideraba leve y que la docente nunca dejó de prestar el servicio. Aunado a lo anterior, sostuvo que le pretermitieron obtener respuesta al recurso de apelación interpuesto en el proceso disciplinario.

Concluyó que la demandante acreditó el cumplimiento de los requisitos legales para acceder válidamente a la pensión gracia, pues logró probar haber servido a la docencia oficial en el orden territorial por más de 20 años y sostuvo que la indebida sanción impuesta, no le impidió continuar con las prestación del servicio como tampoco le retrasó la posibilidad de ascenso en el escalafón.

Así las cosas, solicitó revocar el fallo de primera instancia, en cuanto denegó las súplicas de la demanda, y en su lugar, decretar la nulidad de los actos administrativos demandados, al haber acreditado que sirvió en la docencia oficial del orden territorial por más de 20 años para acceder a la pensión gracia, conforme a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[2], el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

2.2. Problema jurídico

El problema jurídico que se debe resolver en esta instancia, consiste en determinar si la señora Nury Dollys García Velasco, al haber sido sancionada por abandono del cargo por parte de la Junta Seccional del Escalafón Docente del Tolima, perdió el derecho al reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, al tenor de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 114 de 1913.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, a través de la sentencia recurrida, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante.

2.3. Hechos probados

A folio 4 reverso del Cuaderno II, obra copia del registro civil de nacimiento en el cual se observa que la señora García Velasco nació el 11 de septiembre de 1959, es decir, que para el momento de presentación de la solicitud – 25 de septiembre de 2009 -, contaba con 50 años de edad.

La Secretaría de Educación y Cultura de la Gobernación del Tolima (f. 5 reverso Cuaderno II), certificó que la demandante se desempeñó como docente nacionalizado, en el nivel básica primaria, con las siguientes novedades:

Mediante Decreto 609 del 23 de abril de 1980 fue nombrado en la Escuela Rural Mixta La Albania en el municipio de Rioblanco, cargo del cual tomó posesión el 29 de mayo de 1980 hasta el 10 de junio de 1982 (2 años y 12 días).

Fue trasladado mediante Resolución 333 del 11 de junio de 1982 a la Institución Educativa General Santander en Rioblanco (Tolima), hasta el 7 de agosto de 1983 (1 año, 1 mes y 27 días).

Posteriormente es trasladada a la Escuela Urbana Mixta Jesús Antonio Lombana en Anzoátegui (Tolima) por Resolución 833 del 8 de agosto de 1983 hasta el 9 de febrero de 1984 (6 meses y 2 días).

Por Resolución 93 del 10 de febrero de 1984 es trasladada a la Institución Educativa Técnica Carlos Blanco Nassar, cargo que ejerció hasta el 11 de octubre de 1989, fecha en que le fue aceptada la renuncia (5 años, 8 meses y 2 días).

A folios 17 y 18 del expediente, obra certificación emitida por la Secretaría de Educación Municipal de Palmira (Valle) en el que se observa que la demandante se encuentra vinculada como docente nacionalizada en básica primaria, con nombramiento en propiedad mediante Decreto 1279 del 19 de septiembre de 1989 (ff. 19 – 20) asignada al Centro Docente No 36 José María Obando, Corregimiento Obando de Palmira (Valle), cargo que ejerció hasta el 30 de enero de 1999 (9 años, 4 meses y 22 días), para luego ser trasladada mediante Decreto 99 del 19 de enero de 1999, a la Institución Educativa Antonio Lizarazo en el municipio de Palmira, a partir del 1 de febrero de 1999.

En el Formato Único para la Expedición de Certificado de Salario expedido por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, visible a folio 21 del expediente, se observa que la demandante tiene un tipo de vinculación con la Secretaría de Educación de Palmira de carácter nacionalizado, y durante los años 2008 – 2009 devengó los siguientes factores salariales: la asignación básica, prima vacacional y prima de navidad.

Obra dentro de los antecedentes administrativos allegados (Cuaderno II), que la señora Nury Dollys García Velasco solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social el 25 de septiembre de 2009, el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación.

La Caja Nacional de Previsión Social en Liquidación, mediante Resolución PAP 024743 del 29 de octubre de 2010 negó el beneficio de la pensión gracia solicitada, argumentando que de los tiempos de servicios aportados se observa que fueron prestados con nombramiento del orden nacional, por lo que no hay lugar al reconocimiento deprecado; y hace alusión a la sanción impuesta por la Junta Seccional del Escalafón Docente del Tolima a la demandante.

Contra la anterior decisión, interpuso recurso de reposición (ff. 22 – 24), el que fuera resuelto por la entidad demandada mediante Resolución UGM 044238 del 27 de abril de 2012, confirmando el acto administrativo recurrido, argumentando que:

«Que verificado el cuaderno administrativo se observa que mediante Resolución No. 257 del 05 de Abril de 1990 expedida por el Ministerio de Educación Nacional se sancionó a la interesada con exclusión del Escalafón Docente Nacional, por haber incurrido en la causal de mala conducta por abandono del cargo, posteriormente mediante resolución No. 250 expedida por el Ministerio de Educación Nacional se revocó en todas y cada una de sus partes la Resolución 257 del 05 de Abril de 1990.

De conformidad con la norma antes transcrita y los tiempos de servicio allegados al cuaderno administrativo se puede observar que la peticionaria no cuenta con los veinte años en la docencia oficial de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado teniendo en cuenta que su vinculación es de carácter NACIONAL, en consecuencia no hay lugar al reconocimiento y pago de la pensión gracia solicitada.

Lo anterior en razón a que los tiempos certificados como prestados al Departamento del Tolima del 29 de mayo de 1980 hasta el 11 de octubre de 1989 de carácter departamental no llegan a los 20 años de servicio, y los tiempos certificados como prestados al municipio de Palmira – Valle del Cauca del 23 de octubre de 1989 hasta el 15 de septiembre de 2009 son de carácter nacional.

En ese orden de ideas, esta entidad establece que hay inconsistencias toda vez que si bien los certificados de tiempo de servicio señalan vinculación NACIONALIZADA en los certificados de factores salariales allegados con el fin de establecer el ingreso base de liquidación se denota claramente tipo de vinculación al servicio docente de carácter NACIONAL.»

A folios 8 reverso, 9 y 10 del Cuaderno II, obra el certificado de antecedentes administrativos de la Procuraduría General de la Nación en el que se observa que la señora García Velasco no registra sanciones ni inhabilidades vigentes para el 3 de septiembre de 2009, así como las declaraciones juramentadas de buena conducta en la que hace constar que ha desempeñado la labor pedagógica con honradez, consagración y buena conducta.

Por su parte, el Gerente de Buen Futuro certificó el 6 de octubre de 2009, que revisados los aplicativos del sistema de información de CAJANAL EICE – hoy en Liquidación, la demandante

no se encuentra pensionada (f. 10 reverso Cuaderno II).

La Junta Seccional de Escalafón del Tolima, mediante Resolución 257 del 5 de abril de 1990, sancionó a la señora Nury Dollys García Velasco con exclusión del Escalafón Nacional Docente por haber incurrido en causal de mala conducta referida al abandono del cargo, por no haber demostrado que el decreto por medio del cual es trasladada a la Escuela Urbana de Niñas Simona Arévalo de Díaz en el municipio de Anzoátegui (Tolima) fue notificada hasta el año 1986, habiéndose expedido el acto administrativo el 10 de febrero de 1984 (Res. 0093 de 1984) y estableció como circunstancia de atenuación la buena conducta. Contra esta decisión concedió los recursos de reposición ante la misma Junta Seccional y el de apelación ante la Junta Nacional del Escalafón.

Contra esta decisión, la demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación (ff. 137 – 145), solicitando la revocatoria de la resolución que lo excluye del escalafón docente. Mediante Resolución 250 del 27 de febrero de 1991 (f. 22 reverso Cuaderno II), la Junta Seccional de Escalafón del Tolima revoca en todas y cada una de sus partes la Resolución 257 del 5 de abril de 1990, sanciona a la señora García Velasco con suspensión en el escalafón por el término de seis (6) meses, de conformidad con el artículo 49 numeral 2 del Decreto Ley 2277 de 1979 y resolvió que con esta decisión queda agotada la vía gubernativa. En este acto se manifestó que:

«Que el argumento de la docente es considerado por ésta Junta, por lo tanto la sanción impuesta en primera instancia de ser rebajada; por considerar que es falta leve, pues la docente no dejó de laborar sino que no obedeció la orden de traslado.»

A folios 147 a 155 del expediente, obran copias de los actos administrativos por los cuales la demandante ascendió en el Escalafón Nacional Docente, a lo largo de su labor como docente oficial.

2.4. Análisis de la Sala

Previo a cualquier otra consideración, la Sala procederá a establecer si la señora Nury Dollys García Velasco, al haber sido sancionada por la Junta Seccional del Escalafón Docente del Tolima, con suspensión del escalafón docente por el término de seis (6) meses, perdió el derecho a que la entidad demandada le reconociera y pagara la pensión gracia de jubilación, al tenor de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 114 de 1913, argumento que acogió el a – quo en la sentencia recurrida.

En consecuencia, procede la Sala a realizar un análisis del requisito establecido en el numeral 4º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913, relacionado con la buena conducta que debe demostrar los docentes que pretenden acceder al reconocimiento de la pensión gracia.

El artículo 46 del Decreto Ley 2277 de 1979, respecto a las casuales de mala conducta, dispone:

«CAUSALES DE MALA CONDUCTA. Los siguientes hechos debidamente comprobados constituyen causales de mala conducta.

- a. La asistencia habitual al sitio de trabajo en estado de embriaguez o la toxicomanía;
- b. El homosexualismo o la práctica de aberraciones sexuales;
- c. La malversación de fondos y bienes escolares o cooperativos;
- d. El tráfico con calificaciones, certificados de estudio, de trabajo o documentos públicos;

- e. Aplicación de castigos denigrantes o físicos a los educandos;
- f. El incumplimiento sistemático de los deberes o la violación reiterada de las prohibiciones;
- g. El ser condenado por delito o delitos dolosos;
- h. El uso de documentos o informaciones falsas para inscripción o ascenso en el escalafón, o para obtener nombramientos, traslados, licencias o comisiones;
- i. La utilización de la cátedra para hacer proselitismo político;

j. El abandono de cargo.» (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, el artículo 47 ibídem, se refiere al abandono de cargo, en los siguientes términos:

«ABANDONO DEL CARGO. El abandono del cargo se produce cuando el docente sin justa causa no reasume sus funciones dentro de los tres días siguientes al vencimiento de una licencia, una comisión o de las vacaciones reglamentarias; cuando deja de concurrir al trabajo por tres (3) días consecutivos; cuando en caso de renuncia, hace dejación del cargo antes de que se le autorice para separarse del mismo o antes de transcurridos quince (15) días después de presentada y cuando no asume el cargo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que se le comunique un traslado. En estos casos la autoridad nominadora, sin concepto previo de la respectiva Junta de Escalafón, presumirá el abandono del docente, mientras la Junta decide sobre la sanción definitiva de acuerdo con los plazos establecidos en el artículo 53 del presente Decreto.»

De otro lado, el numeral 4º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913, prescribe que para gozar de la pensión gracia, se debe comprobar, entre otros requisitos, haber observado buena conducta.[3]

Ahora bien, la Corte Constitucional mediante sentencia C – 371 de 2002[4], expresó que el ordenamiento jurídico puede establecer el concepto de buena conducta, con el fin de condicionar el reconocimiento de un derecho o beneficio o para limitar el acceso a los cargos públicos; y señaló que este concepto debe ser aplicado en forma objetiva y razonable en concordancia con las normas que rigen la situación en concreto. Al respecto dijo:

«...Los conceptos de buena conducta o de buen comportamiento tienen distintos ámbitos de aplicación y han sido ampliamente utilizados por el legislador. (...). Cuando son empleados por el legislador tienen, por lo general, el carácter de lo que la doctrina conoce como conceptos jurídicos indeterminados, esto es, aquellos conceptos de valor o de experiencia utilizados por las leyes y por virtud de los cuales éstas refieren «... una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado.» [5]

Lo propio de este tipo de conceptos es que, no obstante su indeterminación, los mismos deben ser precisados en el momento de su aplicación. Y tal concreción no responde a una apreciación discrecional del operador jurídico, sino que se encuadra dentro de los parámetros de valor o de experiencia que han sido incorporados al ordenamiento jurídico y de los cuales el operador jurídico no puede apartarse. En particular, cuando los conceptos jurídicos indeterminados afectan derechos fundamentales, la Corte ha puntualizado que su determinación debe hacerse siempre a la luz de las normas constitucionales y legales que resulten aplicables a tales derechos, y que de la indeterminación legislativa del concepto no puede derivarse la posibilidad de imponer restricciones injustificadas a los derechos fundamentales, entendiendo por tales restricciones, aquellas que trasciendan los límites que a cada derecho trazan las respectivas normas constitucionales y legales.[6] Agregó la Corte que en estos casos un «...mínimo de justicia

material se concreta en el derecho a una decisión suficientemente fundamentada que justifique el sacrificio o la restricción a un derecho fundamental.»

(...)

No obstante que, como se ha dicho, por definición, el concepto de buena conducta contenido en una disposición legal, es un concepto jurídico y como tal su determinación no permite, ni mucho menos impone, la referencia directa a apreciaciones morales y éticas, en la medida en que el operador jurídico no puede apartarse de la manera como tales consideraciones de valor hayan sido plasmadas en el ordenamiento, ello exige, precisamente, que el propio ordenamiento suministre los parámetros para la determinación del concepto. Es claro que ello ocurre así en diversas manifestaciones de la expresión buena conducta o buen comportamiento, tales como **la propia de las relaciones laborales, en las cuales la valoración de la misma se hace a la luz del respectivo reglamento de trabajo; o la buena conducta que resulta exigible de los servidores públicos, que se precisa a partir del respectivo régimen disciplinario;** o la buena conducta en los establecimientos penitenciarios, determinada a partir de los reglamentos y del propósito de permitir la armónica convivencia de la comunidad carcelaria que ellos deben reflejar, etc.". (Resalta la Sala).

De la misma forma, esta Corporación en reiteradas oportunidades ha manifestado respecto a la mala conducta que hace nugatorio el acceso a la pensión gracia, la misma debe observarse en el ejercicio profesional del docente, para lo cual concluyó que los hechos aislados no son fundamento para negar la prestación social, con excepción, de aquellos catalogados como graves, y que justifiquen la imposición de la sanción. Al respecto, se sostuvo[8]:

«...Indudablemente la ley exige como presupuesto para gozar de esta prestación la prueba de que la interesada haya observado buena conducta; sin embargo, tal expresión no puede entenderse referida a una situación determinada sino que sus alcances abarcan el comportamiento que durante todo el tiempo de docente observó pues la pensión gracia fue concebida como un estímulo a los educadores, entre otras razones, por su dedicación y buen comportamiento.

(...)

La mala conducta a que se refiere la norma hace relación a aquella que reviste cierta permanencia a lo largo de la carrera docente, de tal manera que se pueda concluir que su comportamiento fue inadecuado persistentemente. La falta cometida no fue de tal magnitud para ocasionar la pérdida de la prestación reclamada, puesto que la participación en el paro fue una situación relacionada con conductas laborales y no con aspectos censurables respecto a su conducta personal o en el ejercicio de sus funciones profesionales.

Ahora bien, si la falta es grave y se comete una sola vez esta no requiere permanencia; en otras palabras el transcurso del tiempo tampoco es esencial porque la falta pudo haberse cometido mucho tiempo atrás. Un solo hecho aislado sin la gravedad que reviste otro tipo de faltas no puede servir como parámetro de evaluación y por ende esgrimido como argumento para negar el derecho pensional.» (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De igual forma, en lo atinente a la exigencia de observar buena conducta contenida en el numeral 4º, artículo 4º de la Ley 114 de 1913, para obtener el derecho a la pensión gracia, esta Corporación ha sostenido[9]:

«(...) no resultaría equitativo que un docente que ha demostrado que durante un lapso mayor al exigido para adquirir su derecho pensional ha observado buena conducta, se le tome en cuenta solo el hecho desfavorable para negarle la prestación.

La mala conducta como causal para la pérdida de la pensión gracia, debe ser el resultado de un análisis que lleve a la convicción de que durante su vinculación el docente asumió un comportamiento recriminable; no se trata de una actuación considerada de manera aislada.»

Y, en un caso similar, también precisó[10]:

«Ciertamente la ley exige como presupuesto para gozar de la prestación, la prueba de que el interesado «observa buena conducta»; tal expresión no puede entenderse referida a una situación determinada, sino que sus alcances abarcan el comportamiento que durante su vida de docente observó, como quiera que la prestación debatida fue concebida como un estímulo a los educadores, entre otras razones, por su buen comportamiento y dedicación.

El actor laboró por más de 20 años al servicio del magisterio del Distrito y si bien es cierto que fue suspendido durante 8 meses como consecuencia de su participación en una huelga, éste sólo hecho no implica que hubiera observado mala conducta, pues se trata de una circunstancia aislada. La mala conducta a que se refiere la norma es aquella que reviste cierta permanencia a lo largo de la carrera docente, de tal manera que permita concluir que su comportamiento fue persistentemente inadecuado.

En estas condiciones, no resultaría justo que un sólo hecho sirva como parámetro de evaluación y sea éste esgrimido como razón para decidirle en forma adversa el derecho pensional.

Ha de precisarse, además, que el artículo 28 in fine de la C.N. proscribe las sanciones imprescriptibles, además de que con la negativa del reconocimiento con fundamento en el hecho señalado, estaría incurriéndose en una doble sanción por un mismo hecho. En los casos en que se solicita la pensión gracia, se trata es de evaluar si a través de la prestación de sus servicios como educador, el beneficiario observó un comportamiento negativo frente al medio escolar.»

Visto lo anterior, se llega a la conclusión que al observar las consecuencias que se generan sobre los derechos de los interesados por el no reconocimiento de la pensión gracia, se hace imperioso establecer que la conducta considerada como reproachable sea reiterativa o que, realizada en una sola ocasión, afecte en forma grave derechos y libertades, que impidan el cumplimiento eficiente de la prestación del servicio público de educación.

Bajo este contexto, se hace necesario analizar la conducta desplegada por la señora Nury Dollys García Velasco, con el fin de establecer si los hechos que dieron lugar a la imposición de la sanción de suspensión por el término de 6 meses, revisten la connotación necesaria para negar el beneficio gracioso reclamado.

En el sub - lite se encuentra demostrado que mediante Resolución 257 del 5 de abril de 1990, la Junta Seccional de Escalafón del Tolima, sancionó a la demandante con exclusión del Escalafón Nacional Docente, por incurrir en causal de mala conducta referida al abandono del cargo, por no dar cumplimiento a la Resolución 0093 del 10 de febrero de 1984, que ordenó su traslado a otra institución educativa, decisión que le fuera notificada en 1986.

Esta decisión fue revocada en todas sus partes por la Resolución 250 del 27 de febrero de 1991,

rebajando la sanción a la de suspensión en el escalafón nacional docente, por el término de seis (6) meses, de conformidad con el artículo 49 numeral 2 del Decreto Ley 2277 de 1979, en el que afirmó fehacientemente, que la docente no dejó de laborar.

Si bien, el numeral 4º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913, exige que el docente observe buena conducta en el ejercicio profesional, esto no significa que una sola conducta considerada como censurable, se constituya en impedimento para el reconocimiento de la pensión gracia, en cuanto el comportamiento reprochable debe ser continuo en el ejercicio profesional docente, o que presente tal gravedad que, aun cuando sea aislado, merezca la sanción de pérdida de la pensión.

En este caso, la señora García Velasco prestó sus servicios docentes por más de 20 años, y la única sanción de la cual fue objeto, hace referencia a la suspensión del escalafón docente por 6 meses, sanción que como se pudo verificar del material probatorio arribado al proceso, no quedó en firme al no darle el correspondiente trámite al recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria, así como tampoco se demostró que la misma haya sido ejecutada por la entidad competente, ni que haya sido retirada durante el ejercicio de su profesión docente, ni mucho menos tenida en cuenta para ascender en el escalafón docente; circunstancias todas que indican que la falta cometida no comporta la gravedad suficiente para señalar que se trata de una docente con una conducta reprochable, ni mucho menos puede dar lugar a extinguir el derecho pensional gracioso. Más aún, se constató que la señora Nury Dollys García Velasco, continuó ejerciendo la labor docente, sin que probatoriamente se pueda mostrar que existieron nuevos hechos recriminatorios de su conducta.

Sentado lo anterior, procede entonces la Sala a estudiar si la señora Nury Dollys García Velasco reúne los demás requisitos, para ser acreedora a la pensión gracia de jubilación.

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

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, autorizando a los docentes, según su artículo 6[11], a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

Más adelante, con la Ley 37 de 1933[12], el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se extendió a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria. De lo que se concluye, que la pensión gracia no se limitó a los maestros de primaria, sino que cobija a quienes hubieren prestado sus servicios como normalistas o inspectores educativos, y que el tiempo de servicios se podía completar, con el prestado en secundaria o, incluso, haberse laborado sólo en este nivel.

Posteriormente, se expidió la Ley 43 de 1975 a través de la cual se nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; en ella se estableció que «La educación

primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley»[13].

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

« [...] 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. [...]».

La disposición transcrita fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado[14], pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 transcrito, puntualizó:

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

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

De acuerdo al marco normativo antes planteado, se procederá a verificar si la demandante cumple con los requisitos para ser beneficiaria de la pensión gracia.

Se acreditó dentro del plenario, que la señora García Velasco nació el 11 de septiembre de 1959[15], es decir, para la fecha en que solicitó el reconocimiento de la pensión gracia, - 23 de septiembre de 2009 – tenía 50 años de edad, es decir, cumple con el requisito contemplado en el numeral 6 del artículo 4 de la Ley 114 de 1993.

Además acreditó que desempeñó el empleo con honradez y consagración, tal como consta en las declaraciones juramentadas de buena conducta y en el desempeño de la labor pedagógica, visible a folios 9 y 10 del Cuaderno II; junto a las consideraciones realizadas en la primera parte de esta providencia, por lo tanto, acreditó la exigencia prevista en el numeral 1 de la Ley del artículo 4

de la Ley 114 de 1993.

Ahora bien, en relación con el tiempo de servicio allegado al proceso, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, se observa que cumple con el requisito de haberse vinculado antes del 31 de diciembre de 1980, mediante designación realizada en el Decreto 609 del 23 de abril de 1980 (ff. 17 – 18).

Por otra parte, también quedó demostrado, que la demandante se vinculó como docente nacionalizado al servicio del Departamento del Tolima y del Municipio de Palmira, circunstancia corroborada por la Secretaría de Educación de Palmira, en el certificado obrante a folios 17 del expediente.

Por lo anterior, la Sala observa que la demandante venía laborando al servicio de la educación desde 1980 como docente nacionalizada, lo que sin lugar a dudas le da derecho al reconocimiento de la pensión gracia, teniendo en cuenta que acreditó los requisitos consagrados en la Ley 114 de 1913, en armonía con las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933.

Vistas las consideraciones que anteceden, la señora Nury Dollys García Velasco, reunió la totalidad de los requisitos establecidos legalmente para tener derecho a la pensión gracia, al haber acreditado los 50 años de edad y 20 años de servicios como docente nacionalizada y haber demostrado buena conducta, conforme a las consideraciones anteriores; por lo que resulta evidente que logró desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre los actos administrativos demandados.

En este punto, la Sala[16] no pasa por alto que tratándose la pensión gracia de una prestación social de naturaleza especial su monto no se liquida con base en el valor de los aportes efectuados en el año anterior al retiro definitivo del servicio del titular del derecho pensional, tal y como acontece en el régimen pensional ordinario, sino con base en el valor de los factores salariales devengados en el año anterior a la fecha en que se adquiere el estatus pensional.

III. DECISIÓN

Corolario de lo expuesto, la Sala revocará la sentencia proferida el 22 de octubre de 2013, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, y, en su lugar, se accederá a las pretensiones de la demanda, ordenando el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación a favor de la señora Nury Dollys García Velasco, a partir del momento en que adquirió su estatus pensional, es decir, el 11 de septiembre de 2009, fecha en que cumplió los 50 años de edad y acumuló 20 años de servicio como docente oficial.

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

FALLA

REVOCASE la sentencia del veintidós (22) de octubre de dos mil trece (2013), proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que denegó las súplicas de la demanda promovida por la señora NURY DOLLYS GARCÍA VELASCO contra la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E. en Liquidación, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión

Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

En su lugar, se dispone:

PRIMERO.- DECLARASE LA NULIDAD de las Resoluciones PAP 024743 del 29 de octubre de 2010 y UGM 044238 del 27 de abril de 2012, emanadas de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E en Liquidación, mediante las cuales negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la señora NURY DOLLYS GARCÍA VELASCO.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, condenase a la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. en Liquidación, a reconocer y pagar a la señora NURY DOLLYS GARCÍA VELASCO identificada con la C.C. 31.154.491 de Palmira (Valle), la pensión gracia a partir del 11 de septiembre de 2009, teniendo en cuenta para su liquidación lo que haya percibido por todo concepto, durante el año inmediatamente anterior a aquel en que cumplió los requisitos para tener derecho a la pensión que aquí se reconoce.

Las sumas que se reconozcan a favor de la parte demandante serán ajustadas en los términos del artículo 187 del CPACA, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$R = R.H \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H), que es lo dejado de percibir por la parte demandante hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada pensional y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

TERCERO.- No hay lugar a condenar en costas.

CUARTO.- Dar aplicación en lo que corresponda a los artículos 187, 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER

[1] **"ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS.** El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

(...) 4. Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente. (...)."

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

[3] «Artículo 4º. Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

(...)

4. Que observa buena conducta.".

[4] Sentencia de 14 de mayo de 2002, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

[5] Eduardo García de Enterría, Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo. Ed. Civitas S.A., Madrid, 1986, Tomo I, p. 433.

[6] Sentencia T-706 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta sentencia, la Corte encontró que se vulneraban los derechos constitucionales de los reclusos cuando al amparo de la indeterminación de ciertos conceptos jurídicos de carácter reglamentario se les impedía la difusión dentro del penal de informaciones legítimas dentro de un orden democrático.

[7] Ibid.

[8] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado. Sentencia de 7 de septiembre de 2006, Radicación numero: 25000-23-25-000-2002-13151-01 (4896-04), Actora: María del Carmen Velásquez S.

[9] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 25 de septiembre de 1997, Exp. 15734, Consejera Ponente: Dra. Clara Forero de Castro.

[10] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 2 de diciembre de 1999, Consejera Ponente: Dra. Ana Margarita Olaya Forero, Radicación No.: 1321-99. Actor: Rafael Enrique Ávila Rivera.

[11] «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.»

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

[13] Artículo 1 de la Ley 43 de 1975.

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

[15] Registro civil de nacimiento folio 15.

[16] Ver sentencias de 6 de octubre de 2011. Rad. 2054-2010 y 10 de julio de 2014. Rad. 1767-2012.



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

