



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B

CONSEJERO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

Radicado : 050012333000201500933 01
No. Interno : 1910 – 2017
Demandante : YASMINA PEREA ROSERO
Demandado : Unidad Administrativa Especial de Gestión
Pensional y Contribuciones Parafiscales de la
Protección Social
Medio de Control : Pensión Gracia
Segunda Instancia – Ley 1437 de 2011

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el tres (3) de octubre de dos mil dieciséis (2016), por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia, accedió a las pretensiones de la demanda promovida por Yasmina Perea Rosero contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 247¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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. (...).”

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

Yasmina Perea Rosero, 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 la Resolución PAP 013884 del 16 de septiembre de 2010 y del Auto PAP 011872 del 17 de febrero de 2011, a través de los cuales 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 – UGPP, le negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación.

A título de restablecimiento del derecho solicitó condenar a la entidad demandada, a reconocerle y pagarle una pensión gracia de jubilación, de acuerdo a lo dispuesto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, liquidada sobre el 75% de todos los factores percibidos durante el año de su estatus, esto es, a partir del 11 de abril de 2009, con la indexación del ingreso base de liquidación para determinar la tasa de reemplazo. Así mismo, condenar a la UGPP a pagarle las mesadas pensionales y adicionales desde el 11 de abril de 2009, con los reajustes anuales hasta cuando se le cancele la obligación total, conforme con lo establecido en el artículo 157 del CPACA.

1.1. Hechos

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda (ff. 1 – 16), en síntesis son los siguientes:

Adujo que la señora Yasmina Perea Rosero nació el 11 de abril de 1959, e ingresó a laborar como docente mediante Decreto 0363 del 8 de agosto de 1980 proferido por el Gobernador del Departamento de Antioquia, en el cargo de Directora de la escuela Rural “Mercedes de Abrego” en el municipio de Amalfi, cargo del cual tomó posesión el 8 de agosto de 1980.

Manifiesta que fue suspendida provisionalmente en el ejercicio de sus funciones como docente mediante Decreto 0732 del 14 de mayo de 1982, por el lapso de 60 días; y mediante Decreto 1459 del 27 de septiembre de 1982, le fue levantada la suspensión por el Gobernador del Departamento de Antioquia.

Afirmó que laboró como docente en el Departamento de Antioquia hasta el 31 de diciembre de 2002, y posteriormente desarrolló su labor docente en el Municipio de Medellín hasta el 2009. Sostuvo que si bien la demandante fue suspendida provisionalmente como docente, también lo es, que durante la gran mayoría de su labor como docente la ha ejercido con excelente conducta.

La Caja Nacional de Previsión Social en Liquidación E.I.C.E mediante Resolución PAP 013884 del 16 de septiembre de 2010, negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la demandante, decisión confirmada mediante Auto PAP 011872 del 17 de febrero de 2011, al haber sido presentado en forma extemporánea.

1.2. Normas violadas

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

Los artículos 2, 25, 53 y 58 de la Constitución Nacional; 27, 30 y 31 del Código Civil; 1 y 3 de la Ley 114 de 1913; Ley 116 de 1928; la Ley 37 de 1933; 1, 2 y

59 del Decreto 2277 de 1979; 2 de la Ley 153 de 1887 y literal a del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

2. Contestación de la demanda

El apoderado judicial de la Caja Nacional de Previsión Social, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó se absuelva a la entidad de todo cargo y se condene en costas a la demandante (ff. 59 a 61 reverso del expediente):

Propuso la excepción de ausencia de vicios en los actos administrativos demandados, inexistencia de la obligación y prescripción. Alegó que los actos demandados conservan incólume la presunción de legalidad y surten plenamente sus efectos en el mundo jurídico en la medida que no contiene vicio alguno que conlleve a su anulación, por haber sido expedido por autoridad competente, observando la ritualidad exigida para su creación, de tal suerte que los vicios que se le imputan carecen de fundamento de acuerdo a los preceptos del ordenamiento jurídico.

De la misma forma, propone la excepción de inexistencia de la obligación, en cuanto la entidad no le asiste la obligación de reconocer y pagar la prestación social pretendida, por no cumplir a cabalidad con los requisitos y presupuestos previstos en la ley, en especial por haber sido sancionado, los que amerita que haya sido catalogado con causal de mala conducta.

Afirmó que la demandante fue sancionada con suspensión de su cargo, lo que se considera como causal de mala conducta y en consecuencia no se puede acceder al reconocimiento de la pensión gracia pretendida.

Propone la excepción de prescripción de todas las acciones y derechos, en virtud del transcurso del tiempo; y respecto a la condena en costas, manifestó que se debe presumir la buena fe.

3. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Antioquia, a través de sentencia proferida el tres (3) de octubre de dos mil dieciséis (2016), accedió a las pretensiones de la demanda, declaró la nulidad de los actos administrativos demandados, condenó a la entidad al reconocimiento de la pensión gracia de jubilación a partir del momento en que adquirió su estatus pensional, declaró la prescripción trienal respecto al pago de las mesadas pensionales reconocidas causadas con anterioridad al 30 de abril de 2012 y negó la condena en costas a la entidad demandada.

Luego de realizar un estudio del marco normativo que gobierna la pensión gracia y en especial la exigencia de buena conducta como requisito para acceder a dicha prestación, para concluir que la suspensión en el ejercicio del cargo si bien es censurable, por sí misma no tiene la capacidad suficiente para hacer nugatorio el beneficio prestacional reclamado. Manifestó que la actora laboró por más de 28 años como docente, incurriendo solo una vez en la suspensión de la prestación de su servicio e incluso fue merecedora del título “Maestro Distinguido”, razón suficiente para estimar que la sanción no es suficiente para configurar la mala conducta y por tanto negarle el derecho.

Concluyó que la demandante cumple con los requisitos de edad, tiempo de servicio, calidades personales y profesionales que exige la Ley 114 de 1913, para acceder a la pensión gracia; prestación que se deberá liquidar y pagar

teniendo como base el 75% del promedio de los salarios devengados en el año inmediatamente anterior al cumplimiento del último requisito.

Respecto a la prescripción manifestó que se encuentran prescritas las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 30 de abril de 2012, en consideración a que se toma como referencia la fecha de presentación de la demanda y negó la condena en costas a la entidad demandada, por cuanto no se lograron comprobar en el curso del proceso.

4. Recurso de apelación

La apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP formuló recurso de apelación en contra de la sentencia del 3 de octubre de 2016, solicitando se revoque en su totalidad la decisión y se proceda a negar las pretensiones de la demanda, con las siguientes consideraciones (ff. 103 a 104 reverso del expediente):

Reiteró los argumentos expuestos por en la contestación de la demanda, referentes a que los actos administrativos fueron expedidos por la autoridad competente, observando la ritualidad exigida para su creación y ejecutoria y los argumentos son consistentes con la normatividad que rige la materia.

Afirmó que no le asiste la obligación a la entidad demandada de reconocer y pagar a favor de la demandante la pensión gracia, en cuanto no cumple a cabalidad con la totalidad de los requisitos y presupuestos sustantivos previstos en el ordenamiento jurídico para tal efecto.

Manifestó que la demandante fue sancionada con suspensión del cargo, configurándose en causal de mala conducta y justa causa para negar el derecho a la pensión gracia.

5. Alegatos de conclusión

5.1. Por la parte demandante

En memorial visible a folios 150 a 158 del expediente, ratificó las pretensiones de la demanda y manifestó que si bien es cierto la demandante fue suspendida en forma provisional por 60 días en el ejercicio de la profesión docente, esta conducta no fue reiterativa o permanente durante su desempeño como docente, conforme lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, por lo que mal haría en negársele el derecho al reconocimiento deprecado.

Conforme con lo anterior, solicita confirmarse la sentencia de primera instancia y ordenar el reconocimiento de la pensión gracia, con inclusión de todos los factores salariales devengados.

5.2. Por la parte demandada

En escrito visible a folios 163 a 166 del expediente, el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, al descorrer el traslado para alegar, solicitó que revoque el fallo de primera instancia y se nieguen las pretensiones de la demanda. Manifestó que la demandante incurrió en causal de mala conducta por abandono de cargo y suspendida del ejercicio de las funciones por el término de 60 días, por lo que la actora no cumple con los

requisitos de demostrar la buena conducta exigida por la ley para el reconocimiento de la pensión gracia.

Reiteró su argumento de que la demandante no es acreedora al reconocimiento de la pensión gracia conforme a lo establecido en el literal j) del artículo 46 del decreto 2277 de 1979 que establece como causal de mala conducta, el abandono de cargo, por lo que no cumplió con el requisito de observar buena conducta en el desempeño de la función docente, circunstancia que hace improcedente el reconocimiento de la prestación aludida.

6. Concepto del Agente del Ministerio Público

El Procurador Tercero Delegado ante esta Corporación mediante concepto No. 360 del 6 de octubre de 2017, visible a folios 167 a 174 reverso del expediente, manifestó que la decisión de primera instancia debe ser confirmada, en atención a que se debe dar un valor proporcional a la falta sancionada.

Sostuvo que *“la conducta censurada a la demandante en el año de 1982, no involucró elementos nocivo ni dañinos contra la comunidad estudiantil, docente o relacionada con la actividad escolar de la institución educativa que administraba, por lo que al materialmente no causarse mayor traumatismo, el concepto de buena o mala conducta va adquiriendo ese carácter relativo para llevar a calificar si en el caso del docente que reclama una pensión gracia la merece o no, en este caso, se estima que la negación del derecho se quedó en el literal positivo, sin entrar a valorar si en verdad hubo “mala conducta”, es decir, afectación de tal entidad que afectara gravemente el servicio educativo (...).”*

Consideró que la sentencia apelada se encuentra conforme con el ordenamiento jurídico, en cuanto constituye una solución material al problema jurídico planteado.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², 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 Yasmina Perea Rosero, al haber sido suspendida en el ejercicio de las funciones docentes como Directora de la Escuela Rural “Mercedes Abrego” por el término de sesenta (60) días, 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.

2.3. Hechos probados

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.

De los antecedentes administrativos allegados al plenario por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP (ff. 62 – 66) en medio magnético, se observa:

- Declaración juramentada realizada por la demandante, en cual hace constar que se desempeñó como docente con honradez, consagración, idoneidad y buena conducta.
- Registro civil de nacimiento en que se consta que la demandante nació el 11 de abril de 1959, es decir, que para el momento de presentación de la solicitud – 1 de octubre de 2009 –, contaba con más de 50 años de edad.
- Certificado de antecedentes expedido por la Procuraduría General de la Nación, del 11 de junio de 2009, en el cual se observa que la señora Yasmina Perea Rosero, no registra sanción disciplinaria.
- Certificado de Tiempo de Servicio expedido por la Secretaría de Educación de la Gobernación de Antioquia en la cual se observa que la demandante se vinculó como docente nacionalizada en el nivel preescolar.
- Del Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral Consecutivo 20142 – 2009 expedida por la Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia, se observa:
 - a). Por Decreto 1302 del 24 de julio de 1980 fue nombrada en la en la Escuela Rural Mercedes Abrego en el Municipio de Amalfi, como Directora, a partir del 8 de agosto de 1980 hasta el 30 de agosto de 1984.
 - b). Mediante Decreto 839 del 13 de abril de 1984 fue trasladada al Centro Educativo El Tigre en el mismo municipio de Amalfi a partir del 1 de julio de 1984 al 10 de agosto de 1994 y trasladada al Centro Educativo Jhon F Kennedy en el municipio de Vegachi mediante Decreto 4424 de 1994, a partir del 11 de agosto de 1994 hasta el 5 de septiembre de 1994.

- c). A través del Decreto 3514 del 6 de septiembre de 1994 fue trasladada a E.R.I. La Frontera en el municipio de Medellín a partir del 1 de agosto de 1994 al 6 de julio de 1997.
- d). En virtud del Decreto 1691 del 7 de julio de 1997, fue trasladada a la Escuela Urbana La Frontera en el municipio de Medellín, a partir del 7 de julio de 1997 al 31 de diciembre de 2002.
- Del certificado de historia laboral de la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín se observa que mediante Decreto 013 del 6 de enero de 2004 fue incorporada a la Escuela Urbana La Frontera en el Municipio de Medellín, con efectos a partir del 1 de enero de 2003.
 - Mediante el Decreto 0732 del 14 de mayo de 1982 el Gobernador del Departamento de Antioquia, suspendió provisionalmente hasta por 60 días a la demandante, en su condición de Directora de la Escuela Rural “Mercedes Abrego” del municipio de Amalfi – Distrito Educativo 06 – Núcleo 24.B (f. 22).
 - Por el Decreto 1459 del 27 de septiembre de 1982, el Gobernador del Departamento de Antioquia, levantó la suspensión provisional a la demandante, a partir del 10 de septiembre de 1982 (f. 23).
 - De la lectura del acto acusado se observa que la demandante presentó solicitud de reconocimiento de la pensión gracia el día 1 de octubre de 2009 ante la entidad demandada.
 - 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 – UGPP, mediante la Resolución PAP 013884 del 16 de septiembre de 2010 (ff. 18 – 20), negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia por haber sido sancionada con suspensión de las funciones docentes entre el 12 de julio de 1982 al 17 de septiembre de 1982.
 - Contra la decisión anterior, la demandante interpuso recurso de reposición, el cual fue rechazado por haberse presentado en forma extemporánea mediante Auto PAP 011872 del 31 de enero de 2011 (f. 22).

- El Concejo de Medellín en uso de las facultades legales, para el mes de mayo de 1995, exaltó la labor de la demandante, y la escogió como Maestro Distinguido, conforme se observa a folio 24 del expediente.

2.4. Análisis de la Sala

Previa a cualquier otra consideración, la Sala procederá a establecer si la señora Yasmina Perea Rosero, por haber sido sancionada con suspensión provisional en el ejercicio del cargo equivalente a 60 días cuando se desempeñaba como Directora de la Escuela Rural “Mercedes Abrego” en el Municipio de Amalfi (Antioquia), perdió el derecho a que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, 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.

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, vigente para el momento de ocurrencia de los hechos, respecto a las causales de mala conducta, disponía:

“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.*"

Por su parte, el artículo 47 *ibídem*, hace referencia al abandono del cargo, en los siguientes términos:

"Artículo 47. ABANDONO DEL CARGO. El abandono del cargo se produce cuando el docente sin justa causa no reasume sus funciones dentro de los 3 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 cargo y podrá decretar la suspensión provisional del docente mientras la junta decida 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 2002⁴, expresó que el ordenamiento jurídico puede establecer el concepto de buena

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

4. Que observa buena conducta.".

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.»⁷

(...)

No obstante que, como se ha dicho, por definición, el concepto de buena conducta contenido en una disposición legal, es un concepto

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.

*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, que 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 sostuvo⁸:

"...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

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.

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).

Así mismo, 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 sostenido⁹:

“(…) 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 precisó¹⁰:

“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.

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.

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. proscribire 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.”

Ciertamente, las graves consecuencias sobre los derechos del docente por el no reconocimiento de la pensión gracia, hacen imperioso establecer que la conducta considerada como reprochable sea reiterativa o que, realizada en una sola ocasión, afecte en forma grave la prestación del servicio, que impida el cumplimiento eficiente de la educación.

Bajo este contexto, se hace necesario analizar si la conducta desplegada por la señora Yasmina Perea Rosero, por la suspensión provisional en el ejercicio de sus funciones como Directora de la Escuela Rural “Mercedes Abrego” en el Municipio de Amalfi (Antioquia), reviste la connotación necesaria para negarle el beneficio gracioso reclamado.

En el sub - lite se encuentra demostrado que la demandante por el Decreto 1302 del 24 de julio de 1980 fue nombrada a partir del 8 de agosto de 1980 en la Escuela Rural Mercedes Abrego en el Municipio de Amalfi, como

Directora, cargo que desempeñó hasta el 30 de agosto de 1984 cuando fue trasladada mediante Decreto 839 del 13 de abril de 1984 al Centro Educativo El Tigre en el mismo municipio hasta el 10 de agosto de 1994. Nuevamente fue trasladada al Centro Educativo Jhon F Kennedy en el municipio de Vegachi (Antioquia) mediante Decreto 4424 de 1994, a partir del 11 de agosto de 1994 hasta el 5 de septiembre de 1994, para luego ser trasladada a E.R.I. La Frontera en el municipio de Medellín a partir del 1 de agosto de 1994 hasta el 6 de julio de 1997 (Decreto 3514 del 6 de septiembre de 1994). Por virtud del Decreto 1691 del 7 de julio de 1997, fue trasladada a la Escuela Urbana La Frontera en el municipio de Medellín, a partir del 7 de julio de 1997 al 31 de diciembre de 2002. Finalmente fue incorporada a la Escuela Urbana La Frontera en el Municipio de Medellín, con efectos a partir del 1 de enero de 2003.

Del material probatorio allegado al expediente se observa que la demandante fue suspendida provisionalmente por sesenta (60) días en el ejercicio de sus funciones, como Directora de la Escuela Rural “Mercedes Abrego” del municipio de Amalfi – Distrito Educativo 06 – Núcleo 24.B, por no haberse presentado a cumplir con sus funciones docentes del 1 al 10 de febrero de 1982, mediante el Decreto 0732 del 14 de mayo de 1982 (f. 22) suscrito por el Gobernador del Departamento de Antioquia, por haberse configurado el abandono de cargo.

No obstante lo anterior, dicha suspensión fue levantada mediante Decreto 1459 del 27 de septiembre de 1982 expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia de la época, a partir del 10 de septiembre de 1982 (f. 23).

Así las cosas, la Sala observa que el único antecedente censurable dentro

del ejercicio como docente de la señora Perea Rosero, se reduce a la sanción provisional en el ejercicio del cargo, impuesta por el supuesto abandono de cargo ocurrido en los días 1 al 10 de febrero de 1982; sin embargo, si bien es cierto que la misma se encuentra prevista por el Decreto 2277 de 1977 como una causal de mala conducta¹¹, también lo es, que no existe probanza en el expediente, que demuestre que la demandante haya sido efectivamente sancionada disciplinariamente por esos hechos, lo anterior lo corrobora el hecho que mediante Decreto 1459 del 27 de septiembre de 1982 (f. 23) le fue levantada la suspensión provisional a partir del 10 de septiembre de 1982, con antelación al cumplimiento del plazo impuesto, como tampoco que esta conducta haya sido reiterada en el tiempo.

Lo anterior, permite inferir que desde el nombramiento de la demandante como docente en el año de 1980, estuvo vinculada a la educación en diferentes instituciones del Departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín, y fue ascendida al cumplir los requisitos de ley; sin que en el expediente se haya demostrado, un proceder indebido o reiterado durante el ejercicio de la actividad docente, o que su gravedad amerite el no reconocimiento prestacional deprecado

Sentado lo anterior, procede entonces la Sala a reiterar la línea jurisprudencia que ha sostenido esta Corporación, para concluir que el abandono de cargo como causal de mala conducta, censurable en un determinado momento, no puede ser considerado como motivo suficiente para negar el derecho a la pensión gracia, pues como se logró comprobar en el plenario, la señora Perea Rosero a lo largo de más de 20 años de servicio docente, no demostró conducta errada ni mucho menos reiterada.

¹¹ *Literal f) artículo 46 del Decreto 2277 de 1979.*

Así las cosas, la conducta sancionada mediante Decreto 0732 del 14 de mayo de 1982, por tratarse de un hecho aislado, no posee la fuerza suficiente para ser recriminable y en consecuencia negar el derecho a la pensión gracia pretendida, más aún si se tiene en cuenta la trayectoria que como docente desplegó la demandante, demostrando la buena conducta, circunstancias que no merece tenerse como suficientes para hacer nugatorio el derecho solicitado, conforme a la jurisprudencia anteriormente citada.

Al respecto, esta Corporación reiteró en sentencia del 12 de mayo de 2011 con ponencia del doctor Gerardo Arenas Monsalve, dentro del Expediente No. 2045 – 09, que:

“La Sala no pasa por alto que, en relación con el requisito de la buena conducta exigido para el reconocimiento de la pensión gracia, se ha venido sosteniendo que los hechos considerados como causales de mala conducta deben ser reiterados durante el ejercicio de la actividad docente o aislados, pero de tal gravedad, que ameriten la negativa del reconocimiento prestacional. No obstante lo anterior, como quedo visto, en el caso concreto al demandante le fue impuesta la sanción más drástica de que puede ser objeto un docente, esto es, la exclusión del escalafón lo que le trajo consigo la destitución del cargo que venía desempeñando en el Distrito Capital, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70 del Decreto 2480 de 1986, con ocasión de haberse acreditado mediante proceso disciplinario el abandono de su cargo como docente oficial. Entonces, la negativa al reconocimiento de la pensión gracia no se determina por el abandono del cargo per se, sino que deben tenerse en cuenta las circunstancias especiales en que éste ocurre, así como las consecuencias de tal comportamiento respecto del docente como del entorno escolar.”

Así las cosas, la Sala reitera la línea jurisprudencia, para llegar a la conclusión que la conducta por la cual fue sancionada la señora Yasmina Perea Rosero, no puede ser considerada como causa suficiente para negar el derecho a la pensión gracia, pues por más de 20 años, prestó sus

servicios a la docencia; y si bien, el hecho aislado del cual derivó la sanción mencionada es censurable, por sí misma no puede tener la capacidad suficiente para negar el beneficio prestacional reclamado, al no haberse probado una mala conducta reiterada en el tiempo.

Vistas las consideraciones que anteceden, la señora Perea Rosero, reunió la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913, para tener derecho a la pensión gracia, al haber acreditado los 50 años de edad y 20 años de servicios como docente territorial y haber demostrado calidades personales y profesionales, conforme a las consideraciones anteriores; por lo que resulta evidente que logró desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre los actos administrativos demandados; por lo que el fallo apelado que accedió a las súplicas de la demanda, merecer ser confirmado.

III. DECISIÓN

Fue acertada la decisión del juez de primera instancia, al declarar la nulidad de los actos administrativos acusados y ordenar el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, por lo que habrá de confirmarse la sentencia apelada en este sentido, por las razones expuestas en líneas anteriores.

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

FALLA

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia proferida el tres (3) de octubre de dos mil dieciséis (2016) proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió a las súplicas de la demanda promovida por la señora **YASMINA PEREA ROSERO** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER