



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

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., siete (7) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente : 18001-23-33-000-2014-00074-01 (4481-2015)
Demandante : **José Armando Sánchez Cabezas**
Demandada : Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
Tema : Reconocimiento pensión gracia; distinción entre docentes nacionales, nacionalizados y territoriales; y causal de mala conducta requisitos para su configuración

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante (ff. 254 a 257) contra la sentencia proferida el 27 de agosto de 2015 por el Tribunal Administrativo del Caquetá (ff. 198 a 216), mediante la cual negó las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe.

I. ANTECEDENTES

1.1 El medio de control (ff. 26 a 37). El señor José Armando Sánchez Cabezas, a través de apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declare la nulidad de las Resoluciones PAP 47514 de 7 de abril y PAP 54091 de 19 de mayo de 2011, originarias de la entonces Caja Nacional de Previsión Social, por medio de las cuales se le negó el reconocimiento de la pensión gracia y se confirmó esa decisión, en su orden.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la UGPP (i) reconocer la pensión gracia a la que tiene derecho, «[...] a partir del día que cumplió el status, es decir, cincuenta (50) años de edad y veinte (20) años de servicio, en cuantía del 75% del salario, con la totalidad de los factores salariales, devengados durante el último año de servicio»,



valores que deberán ser indexados conforme al índice de precios al consumidor (IPC), (ii) pagar los intereses moratorios a que hubiere lugar, y (iii) dar cumplimiento a la sentencia, conforme al artículo 192 del CPACA; y se condene en costas a la accionada.

1.3 Fundamentos fácticos. Relata el actor que «[...] nació el 14 de octubre de 1950, luego cumplió los cincuenta (50) años de edad, el 14 de octubre de 2000», y se vinculó a la docencia oficial, en diferentes períodos desde el 2 de enero de 1974 hasta el 30 de noviembre de 2013, labor que desempeñó durante 11.128 días.

Que «[e]l 21 de septiembre de 2010 [...] solicitó el reconocimiento y pago de la pensión Gracia, de conformidad con la Ley 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933», lo cual le fue negado con Resolución 47514 de 7 de abril de 2011, confirmada por la PAP 54091 de 19 de mayo de ese año, bajo el argumento de que «[...] si bien es cierto laboró por más de 20 años como Docente, lo realizó con vinculación de carácter NACIONAL, por cuanto su nombramiento fue con posterioridad al 01 de enero de 1990», lo que le impide acceder a dicha prerrogativa, pues los lapsos en los que prestó sus servicios como docente nacionalizado a los departamentos del Caquetá y Casanare son insuficientes para colmar el tiempo requerido para adquirir la mencionada prestación social (20 años). Además, no acredita en su desempeño como profesor buena conducta, dado que le fue impuesta una sanción de tipo disciplinario.

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas violadas por los actos administrativos demandados los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336 de la Constitución Política, 1, 3 y 4 de la Ley 114 de 1913, 6 de la Ley 116 de 1928, 3 del Decreto 81 de 1976, 3 del Decreto ley 2277 de 1979, y 15 de la Ley 91 de 1989.

Aduce que «[e]l error de la entidad demandada consistió, en manifestar que no le asiste el derecho [...], por cuanto “la pensión de gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional”, sin percatarse que se encuentran actas de nombramiento y decretos que evidencian su vinculación como NACIONALIZADO, puesto que quien realiza los nombramientos es el Departamento de Caquetá, conforme a ello [...], no tuvo ninguna retribución por sus servicios a título de Honorarios, sino que fue retribuido con salario acorde al grado en el Escalafón Nacional Docente, es decir, fue una



vinculación legal y reglamentaria y no contractual o generadora de honorarios».

Que «[...] en lo que respecta a la sanción aducida, la cual se presentó por un término de 30 días en el año 2007, no hace nugatorio [su] derecho prestacional [...], de esta forma [l]a apreciación realizada por la entidad, carece de fundamento legal, toda vez que si bien es cierto que [...] fue sancionado a la fecha de la misma ya había cumplido con más de las dos terceras partes (2/3) del tiempo de servicio exigido sin ninguna sanción o inhabilidad». No obstante, ese hecho «[...] no debe tener repercusión alguna, ni afectar el reconocimiento y pago de la pensión gracia, ya que, de conformidad con la cosa juzgada del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, toda persona que sea sindicada tiene derecho a no ser juzgada dos veces por el mismo hecho».

Dice que «[n]o existe ningún fundamento fáctico o jurídico, para afirmar que su nombramiento antes de la expedición de la [L]ey 91 de 1989 sea Nacional, ya que [n]o existe nombramiento por parte del Ministerio de Educación Nacional, para inferir vinculación Nacional».

1.5 Contestación de la demanda (ff. 58 a 64). La entidad demandada, a través de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones; respecto de los hechos afirma que unos son ciertos, otros no y los demás no le constan; opone las excepciones de inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo no debido, ausencia de vicios en el acto administrativo y prescripción; y asevera que «[...] la [L]ey 91 de 1989 aclara que todos los nombramientos realizados a partir del 01 de [e]nero de 1990 son de orden NACIONAL, y considerando los documentos aportados [...], se puede comprobar que el demandante laboro [sic] como docente para Bogotá D.C. a partir del 16 de abril de 1090 [sic], entendiéndose este nombramiento del orden nacional, de este modo difícilmente se cumplen los requisitos legales, pues [...] es necesario que a 31 de diciembre de 1980 se encuentre vinculad[o] como docente de carácter Municipal, Distrital o Departamental para poder acceder a la pensión solicitada».

Que «[...] para ser acreedor de la pensión, es necesario entre otros requisitos, haber laborado 20 años en la docencia y haber observado buena conducta, hecho este que no se ha demostrado por cuanto en el cuaderno administrativo obra la resolución No. 6222 del 24 de [m]ayo de 2007 expedida por la Secretaria [sic] de Educación Distrital Oficina de Control



Disciplinario Interno, mediante la cual se sancionó al demandante con suspensión en el ejercicio del cargo por el termino [sic] de 30 días e inhabilidad especial por el mismo término, y que se confirmó mediante resolución No. 3610 del 05 de [s]eptiembre de [ese año,] expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá Secretaria [sic] de Educación, lo que lleva a concluir que el demandante incurrió en mala conducta».

1.6 Providencia apelada (ff. 198 a 216). El Tribunal Administrativo del Caquetá, mediante sentencia proferida el 27 de agosto de 2015, negó las súplicas de la demanda y condenó en costas al demandante, al considerar que «[...] *el tiempo desempeñado como docente de carácter Departamental, Distrital, Municipal o Nacionalizado, suma 17 años y 8 días, lo que lleva a concluir que [...] no cumple con el requisito exigido por el artículo 1 de la Ley 114 de 1913 [...]*», esto es, haber laborado como maestro de esa clase durante 20 años.

Que «[...] *no se [colma] el requisito de la buena conducta como se evidencia de la Resolución No. 6.222 del 24 de mayo de 2007, proferida por la Jefe de Oficina Control Disciplinario Interno de la Secretaría de Educación Distrital, en la cual se sanciona al actor con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial por término de 30 días, decisión que fue confirmada en todas sus partes mediante Resolución No. 3610 del 5 de septiembre de [esa anualidad], expedida por el Secretario de Educación de [...] Bogotá [...]*».

Por otra parte, que en virtud de los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP «[...] *y encontrando que la parte demandante en el presente asunto resultó vencida será condenada en costas de primera instancia [...]*», incluidas las agencias en derecho.

1.7 Recurso de apelación (ff. 254 a 257). Inconforme con la anterior sentencia, el actor, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación, al estimar que se llegó a la errónea conclusión que «[...] *únicamente laboró con vinculación territorial para los años de 1990, 1991, 1999, 2000, 2004, 2005, 2009 y 2010, desconociendo que [...] fue nombrado en propiedad desde [e]l 08 de febrero de 1993, momento a partir del cual laboró de forma ininterrumpida como docente vinculado a la Secretaría de Educación de Bogotá, sin que sea dable que los tiempos comprendidos entre 1993 a 1999, del 2001 a 2003, del 2006 al 2008 y del 2010 a 2013, sean desestimados por corresponder a una vinculación de carácter Nacional*».



Que no es dable «[...] desconocer el carácter Nacionalizado de la vinculación comprendida entre 1993 a 2013, por cuanto la Resolución 202 del 01 de febrero de 1993, por medio del cual se [le] nombra [...] en el cargo docente; proviene de una autoridad del orden territorial, como lo es **EL ALCALDE MAYOR DE [...] BOGOTÁ**, evento que se adecua a los supuestos del artículo 1° de la Ley 91 de 1989», por lo que al tener en cuenta dicho período se observa que prestó sus servicios como docente por más de 25 años.

Sostiene que «[e]n lo referente a la sanción impuesta [...] de treinta días que se presentó desde el 04 de diciembre de 2007 al 03 de 01 de 2008, resulta controvertible, cuestionable y más aún carente de fundamento legal que el juzgado de primera instancia lo torne como fundamento para su negación, toda vez que si bien es cierto que [...] fue sancionado y posteriormente suspendido en 2007, a la fecha de suspensión, ya había cumplido con creces el tiempo de servicio exigido sin ninguna sanción o inhabilidad». No obstante, ese «[...] hecho no debe tener repercusión alguna, ni afectar el reconocimiento y pago de la pensión gracia, ya que, de conformidad con la cosa juzgada del artículo 29 de la Constitución Política [...], toda persona que sea sindicada tiene derecho a no ser juzgada **dos veces por el mismo hecho**».

II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación interpuesto por el demandante fue concedido en auto de 13 de octubre de 2015 (f. 270) y admitido por esta Corporación a través de auto de 11 de febrero de 2016 (f. 289), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y a las partes por estado, en cumplimiento de los artículos 198 (numeral 3) y 201 del CPACA.

2.1 Alegatos de conclusión. Admitida la alzada, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, por medio de auto de 30 de junio de 2017 (f. 304), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, de conformidad con lo establecido en el artículo 247 del CPACA.

2.1.1 Parte demandante (ff. 326 a 329). El actor insiste en que los tiempos que laboró como docente «[...] fueron con la Secretaría de Educación del Departamento de Caquetá y Distrito de Bogotá, [...]», por ende, «[...] es dable afirmar que los mismos corresponden a una vinculación **NACIONALIZADA**, puesto que quien realizó los nombramientos fueron



autoridades del orden territorial; evento que se adecua a los supuestos facticos [sic] previstos en el inciso tercero del artículo 1ro de la Ley 91 de 1989. Conforme a ello [...] cumplió con los requisitos legales para obtener el reconocimiento y pago de la prestación reclamada [...]».

Por otro lado, afirma que «[...] aun cuando la Ley 114 de 1913 establece como requisito para causar la pensión, entre otros, demostrar buena conducta, ha sido tesis reiterada del Consejo de Estado señalar que no basta acreditar alguna sanción en cabeza del docente, sino que es obligatorio probar (Carga de la prueba) que la conducta sancionable fue de tal entidad que afectó de forma grave el ejercicio de la labor docente», lo que no ocurre en este caso.

2.1.2 Demandada (ff. 330 y 331). La UGPP, mediante apoderado, arguye que el demandante solo «[...] laboró 17 años y 8 días, como Docente de carácter Departamental, Distrital o Nacionalizado Municipal, lo que lleva a concluir que no cumple con los requisitos exigidos en el Art. 1 de la Ley 114 de 1913, que exige 20 años de servicios». Asimismo, no colma el requisito de buena conducta, toda vez que fue sancionado disciplinariamente.

2.1.3 Ministerio Público (ff. 332 a 338). El señor procurador tercero delegado ante esta Corporación, quien funge como representante del Ministerio Público, es del criterio de que se debe confirmar parcialmente la decisión de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda, por cuanto «[...] el actor no logró probar los 20 años de servicio en planteles departamentales, municipales o nacionalizados [...]», ni «[...] una buena conducta durante la prestación del servicio docente, por lo tanto no cumple con la totalidad de los requisitos exigidos para que se le reconozca la pensión gracia solicitada».

Que respecto de la condena en costas, «[...] estima que no es viable [...] pues el a quo no realizó ninguna ponderación de tipo subjetivo respecto de la conducta asumida por la parte vencida en el proceso, simplemente la condenó sin ninguna consideración y no demostró que las actuaciones de la parte demandante estuvieran revestidas de mala fe, o se hubieran tildado de temerarias o dilatorias».

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda



instancia.

3.2 Problema jurídico. De acuerdo con el recurso de apelación, corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si al demandante le asiste razón jurídica para reclamar de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) el reconocimiento de la pensión gracia en cumplimiento de los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y demás normas que la regulan, o por el contrario, carece de fundamento, pues no completó el tiempo de servicios como docente nacionalizado o territorial en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años, y además no colmó la condición de observar buena conducta en el ejercicio de sus funciones docente, al haber sido sancionado disciplinariamente.

3.3 Marco jurídico. En punto a la resolución del problema jurídico de fondo planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo y jurisprudencial a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta para el asunto *sub examine*.

En principio, debe señalarse que la pensión gracia se considera una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa cumplida durante un lapso no inferior a 20 años, entre otras exigencias. Su regulación normativa se condensa en los siguientes párrafos:

El artículo 1.º de la Ley 114 de 1913¹, consagró por primera vez la pensión gracia, así:

Los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales que hayan servido en el Magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.

El numeral 3 del artículo 4.º de la aludida Ley determina que para gozar de la gracia de la pensión, es preciso que el interesado compruebe «*Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional [...]*».

¹ «[Q]ue crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela».



De acuerdo con los antecedentes normativos, en concepto de la Sala, el propósito de esta pensión fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria en las entidades territoriales respecto de las asignaciones que recibían los docentes vinculados directamente con la Nación; tal diferencia surgía porque, en virtud de la Ley 39 de 1903², la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, en tanto que la secundaria lo era a cargo de la Nación.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928³ amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de secundaria, normales e inspectores, así:

Artículo 6°. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.

Al remitirse la norma transcrita a la Ley 114 de 1913, dejó incólume la exigencia de no recibir otra pensión de carácter nacional para poder acceder a la pensión gracia de jubilación, es decir, mantuvo la prohibición establecida en la Constitución Política de 1886 de recibir doble asignación del erario, limitación que también consagra el artículo 128 de la Carta actual⁴.

La Ley 37 de 1933⁵ tampoco introdujo modificaciones a las condiciones establecidas en las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, pero hizo extensiva la pensión de gracia a los maestros que prestaran sus servicios en el nivel secundario.

La Corte Constitucional en sentencia C-479 del 9 de septiembre de 1998, con ocasión de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1.º (parcial) y 4 (numeral 3) de la Ley 114 de 1913, expresó:

² «[S]obre Instrucción Pública».

³ «Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927».

⁴ «ARTICULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas».

⁵ «Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados».



En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la pensión de gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viola la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella.

Por otra parte, es pertinente señalar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados y, por tanto, es perfectamente legítimo que se establezcan ciertos condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación. En este orden de ideas, la norma parcialmente acusada, tiene una justificación objetiva y razonable, pues lo único que pretende es evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar el precepto constitucional vigente desde la Constitución de 1886 (art. 34), reproducido en la Carta de 1991 (art. 128), sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la ley.

Posteriormente, a raíz del proceso de nacionalización de la educación ordenado por la Ley 43 de 1975⁶, los profesores de primaria y secundaria quedaron vinculados a la Nación, en virtud de que, como lo dispuso esta normativa, «[1]a educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación». Como consecuencia de esta transformación, ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.

Posteriormente, se expidió la Ley 91 de 1989, en cuyo artículo 15 (ordinal 2.º), respecto de las pensiones estableció lo siguiente:

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, **tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia**, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y **será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar esta a cargo total o parcial de la Nación.**

⁶ «[P]or la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones».



B. Para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1° de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional (se destaca).

Las normas transcritas nos permiten concluir que el legislador acabó con el reconocimiento de la pensión gracia; seguramente por la razón que antes enunciamos, esto es, por quedar todos los docentes vinculados con la Nación. Por ello, seguimos el criterio expuesto por la Sala plena de esta Corporación en fallo del 26 de agosto de 1997, en el sentido de que el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 es de carácter transitorio, para no desconocer los derechos adquiridos en relación con la pensión gracia, en tratándose de los docentes nacionalizados.

En la aludida providencia el Consejo de Estado sostuvo:

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

[...]

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

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe la posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la “[...]”



pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No.2, artículo 15 Ib.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de 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 ley⁷.

En relación con la constitucionalidad del artículo 15, numeral 2, letra b), de la Ley 91 de 1989, la Corte Constitucional en sentencia C-84 del 17 de febrero de 1999, expuso:

Los apartes acusados de la norma demandada, son exequibles.

3.2.1. De la propia evolución histórico- legislativa de la vinculación laboral de los "docentes oficiales", aparece claro que, en razón de la Ley 43 de 1975, tanto la educación primaria como la secundaria oficial constituyen "un servicio a cargo de la Nación", lo que significa que culminado el tránsito entre el régimen anterior y el establecido por dicha ley, el 31 de diciembre de 1980, no subsistió la antigua distinción entre docentes nacionales y territoriales, pues todos pasaron a ser pagados con dineros de la Nación, por conducto de los Fondos Educativos Regionales (FER), girados por concepto del situado Fiscal.

Por ello, con la expedición por el Congreso de la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, numeral 2º, literal A, se dispuso que **quienes venían vinculados como docentes oficiales hasta el 31 de diciembre de 1980 y por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y, para entonces “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia”, continuarían con ese derecho,** para que la misma le fuere reconocida con el lleno de los requisitos legales correspondientes.

[...]

Así mismo, se observa por la Corte que, antes de la “nacionalización” de la educación primaria y secundaria oficial decretada por la Ley 43 de 1975 para ser cumplida en un período de cinco años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980, existían dos categorías de docentes oficiales, a

⁷ Expediente S-699 del 26 de agosto de 1997, actor: Wilberto Therán Mogollón, magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.



saber: los nacionales, vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados laboralmente a los departamentos, en nada se oponía a la Constitución entonces en vigor, que existiera para éstos últimos la denominada “pensión gracia”, de que trata la Ley 114 de 1913, posteriormente extendida a otros docentes por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, como tampoco se opone la prolongación de sus efectos en el tiempo para quienes actualmente la disfrutan, o reunieron los requisitos sustanciales para tener derecho a ella antes del 31 de diciembre de 1980, pues la diversidad de empleados (nación o departamento), permitía, conforme a la Carta, establecer un trato distinto y una excepción al principio general prohibitivo de devengar dos asignaciones del Tesoro Público, situación ésta que resulta igualmente acompasada con la Constitución Política de 1991, pues la norma acusada (artículo 4º, numeral 3º Ley 114 de 1913), en nada vulnera el principio de la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Magna, el cual prohíbe dispensar trato diferente y discriminado “por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”, nada de lo cual ocurre en este caso.

La supuesta vulneración al derecho a la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política por los apartes de la norma acusada, no existe. En efecto, el legislador, conforme a lo establecido por el artículo 150 de la Constitución Nacional, en ejercicio de la función de “hacer las leyes”, que asignaba también al Congreso Nacional el artículo 76 de la Constitución anterior, puede regular lo atinente al régimen prestacional del Magisterio, como efectivamente lo ha hecho.

La circunstancia de que, en ejercicio de esa función el Congreso Nacional haya preceptuado que la “pensión de gracia” creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros oficiales de primaria y extendida luego a otros docentes, **sólo se conserve como derecho para quienes estaban vinculados al servicio antes del 1º de enero de 1981** y que no se conceda a los vinculados con posterioridad a esa fecha, no implica desconocimiento de ningún “derecho adquirido”, es decir, no afecta situaciones jurídicas ya consolidadas, sino que se limita, simplemente, a disponer que quienes ingresaron a partir de esa fecha, no tendrán posibilidad de adquirir ese derecho, que constituía una “mera expectativa” la que, precisamente por serlo, podía, legítimamente, ser suprimida por el legislador, pues a nadie se afecta en un derecho ya radicado en cabeza suya de manera particular y concreta, por una parte; y, por otra, si las situaciones fácticas de quienes ingresaron al Magisterio oficial antes y quienes ingresaron después del 1º de enero de 1981 no son las mismas, es claro, entonces, que por ser disímiles no exigen igualdad de trato, y que, las consideraciones sobre la antigüedad de la vinculación laboral que se tuvieron en cuenta por el Congreso Nacional al expedir la normatividad cuya exequibilidad se cuestiona, son razones que legitiman



lo dispuesto por los apartes del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, objeto de la acusación⁸ (se subraya y resalta).

De manera que para el reconocimiento y pago de la pensión gracia es indispensable acreditar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa que la regula, entre los que se encuentran, haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años y que estuviere vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; haber cumplido cincuenta años de edad; y haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

Ahora bien, en lo que se refiere a la liquidación de la pensión gracia se debe observar lo reglado en el artículo 4 de la Ley 4.^a de 1966, que dispone:

A partir de la vigencia de esta Ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.

Esta Ley no discriminó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales y su Decreto Reglamentario 1743 de 1966, preceptuó en su artículo 5.º:

A partir del veintitrés de abril (23) de 1966 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público.

Así las cosas, la Sala encuentra necesario determinar ahora, qué factores son los que vienen a integrar el concepto de salario, pues sobre él es que se entra a precisar la base líquida para el 75%, que corresponde al monto final de la pensión.

⁸ En la sentencia C- 480 de 2000 la Corte reiteró que «por expresa voluntad del legislador la Ley 114 de 1913, continúa teniendo vigencia en el tiempo pese a su derogación por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, pues, como acaba de verse, el legislador expresamente dispuso que a los docentes “vinculados hasta 31 de diciembre de 1980” que “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos”. Ello significa, a-contrario sensu, que ella no rige para los vinculados a partir del 1º de enero de 1981, pues éstos docentes, “nacionales y nacionalizados”, tendrán derecho “sólo a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año» (se destaca). La parte en negrillas de la Ley 91 de 1989 no ha sido retirada del orden jurídico.



La remuneración o salario equivale a todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; comprende entonces, los sueldos, primas, bonificaciones y demás reconocimientos que se hagan directa o indirectamente por causa o por razón del trabajo o empleo sin ninguna excepción.

En torno al tema, el Decreto 1160 de 1947, en su artículo 6 (parágrafo 1.º) prevé que salario es «[...] *todo lo que reciba el trabajador a cualquier otro título y que implique directa o indirectamente retribución ordinaria y permanente de servicios, tales como las primas, sobresueldos y bonificaciones* [...]».

Y es que lo dispuesto en este Decreto también lo tiene previsto el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, que aunque aplicable al régimen laboral individual de carácter privado, bien merece traerlo a colación por tratarse de una consagración de derechos mínimos, pues prescribe que constituye salario «[...] *todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones*».

En conclusión, el salario está constituido por todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el trabajador como contraprestación por su labor

3.4 Caso concreto. A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En ese sentido, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se destaca:

a) Cédula de ciudadanía del actor (f. 2), según la cual nació el 10 de octubre de 1950.

b) Constancia de tiempo de servicio (f. 3), emitida el 2 de noviembre de 2005 por la secretaría de educación del Caquetá, que da cuenta de que el accionante prestó «[...] *sus servicios en el nivel Básica primaria, vinculación: En Propiedad, como Nacionalizado en forma Continua*», desde el 1.º de febrero de 1976 hasta el 6 de febrero de 1977, nombrado con Decreto 718 de 2 de



febrero de 1976 y declarado insubsistente por abandono del cargo, a través de Decreto 150 de 1.º de marzo de 1977.

c) Certificado de tiempo de servicio dado el 24 de junio de 2001 (CD en folio 85) por la coordinación de educación de Caquetá (dependencia del Ministerio de Educación Nacional), en el que se señala que el actor fue «[...] *nombrado como Profesor Concentración Gabriela Mistral del municipio de San Vicente del Caguán, (DOCENTE CON VINCULACIÓN NACIONAL, a partir del 01 de febrero de 1974, según Res. No. 004 del 01 de enero de 1974. A partir del 01 de febrero de 1976 se hace traspaso a la Secretaría de Educación Intendencial, Res. No. 228, Art. 3-B, Ord. 294 del 31 de diciembre de 1975. Nombrado nuevamente a partir del 01 de febrero de 1977, según Res. No. 004 del 01 de febrero de 1977. Se le acepta su renuncia a partir del 01 de febrero de 1984, Res. No. 1385 del 02 de marzo de 1984 [...]*», es decir, laboró durante 8 años, 6 meses y 17 días.

d) Certificaciones de 4 de mayo de 2004 (f. 6) y 11 de octubre de 2010 (CD en folio 85), emanadas de la directora administrativa de la secretaría de educación de Casanare, en las que se consigna lo siguiente:

Que el docente, **JOSE ARMANDO SANCHEZ CABEZAS**, [...] prestó sus servicios como Docente [NACIONALIZADO] en la ESCUELA RURAL LA NEVERA, Municipio de San Luis de Palenque, financiado con recursos del SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES así:

Que mediante contrato No. 0245 del 01 de octubre de 1987, se le contrato para laborar como Docente en la ESCUELA RURAL SANTA HELENA DEL CUSIVA, Municipio de Maní, por el termino del 01 de octubre hasta el 30 de noviembre de 1987.

Que mediante Decreto No. 0017 de 25 de julio de 1988, se le nombro para laborar como Docente en la ESCUELA RURAL EL GUAFAL, Municipio de Hato Corozal.

Que mediante Decreto No. 0057 de 24 de febrero de 1989, se le traslado a la ESCUELA RURAL LA NEVERA, Municipio de San Luis de Palenque.

Que mediante Decreto No. 0020 de 03 de abril de 1990, se le acepto la renuncia al cargo que venía desempeñando como Docente en la ESCUELA RURAL LA NEVERA, Municipio de San Luis de Palenque [sic para toda la cita].



e) «Formato único para la expedición de certificado de historia laboral», expedido el 9 de septiembre de 2010 (CD en folio 85) por la secretaría de educación de Bogotá, en el que se indica que el demandante está activo y tiene, como docente territorial (distrital) en propiedad, cuyos salarios se cancelan con recursos propios, los siguientes tiempos de servicio:

NOVEDADES			Tipo de A.A.	Nro. de A.A.	FECHA A.A.			DESDE			HASTA		
					d	m	a	d	m	a	d	m	a
1	Tipo de Novedad	*Vinculación temporal de tiempo completo											
	Plantel Educativo						16	4	90	3	12	90	
	Municipio	Bogotá											
2	Tipo de Novedad	*Vinculación temporal de tiempo completo											
	Plantel Educativo	IED Santa Librada					21	1	91	1	12	91	
	Municipio	Bogotá											
3	Tipo de Novedad	*Vinculación temporal de tiempo completo											
	Plantel Educativo	IED-Santa Librada	Res.	748	10	3	92	20	1	92	30	11	92
	Municipio	BOGOTÁ											
4	Tipo de Novedad	Nombramiento en propiedad											
	Plantel Educativo		Res.	202	1	2	93	8	2	93			
	Municipio	Bogotá											
5	Tipo de Novedad	Suspensión											
	Plantel Educativo	Escuela La Marichuela	Res.	2379	17	8	95	12	9	95			
	Municipio	BOGOTÁ	Y por el término de 60 días										
4	Tipo de Novedad	Ejecuta sanción disciplinaria con suspensión											
	Plantel Educativo		Res.	4111	17	10	07	4	12	7	31	1	08
	Municipio	Bogotá											

f) Documentos expedidos el 22 de agosto de 2002 (CD en folio 85) y 19 de julio de 2004 (f. 7) por la secretaría de educación de Bogotá, en el que se demuestra que el actor, entre el 1.º de enero de 1999 y el 1.º de diciembre de 2000 y el 1.º de enero de 2003 y el 30 de junio de 2004, recibió sueldo y primas de navidad, vacaciones y especial. Asimismo, que el demandante fue nombrado como docente distrital con Resolución 202 de 1993, a partir del 8



de febrero de 1993 y a la fecha de emisión de esa certificación se encontraba activo.

g) Resolución 6222 de 24 de mayo de 2007 (CD en folio 85), emanada de la oficial de control disciplinario interno de la secretaría de educación distrital, en virtud de la cual se sancionó al actor «[...] *con SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO POR EL TÉRMINO DE TREINTA (30) DÍAS e INHABILIDAD ESPECIAL POR EL MISMO TERMINO* [sic] [...]», en atención a que no asistió «[...] *a las citaciones programadas por la IPS RED SALUD, para los días 21 de abril de 2003 a las 3.20 p.m., y 30 de mayo de 2.003 a las 4.40 p.m., con el fin de realizar la valoración médica por parte del Medico* [sic] *Laboral, tendiente a determinar el seguimiento a su estado físico*», lo que «[...] *obstaculizó un trámite de índole administrativo, lo cual implicó el retardamiento en la adopción de las políticas especiales que se deban acoger al interior del plantel educativo al cual presta el servicio docente*», determinación confirmada con Resolución 3610 de 5 de septiembre de ese año y ejecutada por medio de la 4111 de 17 de octubre siguiente.

h) Escrito de 21 de septiembre de 2010 (CD en folio 85), con el que el docente pidió de la entonces Caja Nacional de Previsión Social el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

i) Resoluciones PAP 47514 de 7 de abril (ff. 17 a 22) y PAP 54091 de 19 de mayo (ff. 8 a 14), ambas de 2011, por medio de las cuales la extinguida Caja Nacional de Previsión Social le negó al actor la petición relacionada en la letra anterior y confirmó esa decisión, en su orden, debido a que no colmó los requisitos de veinte (20) años de servicios como docente nacionalizado o territorial y buena conducta, puesto que fue sancionado disciplinariamente.

j) Certificado de antecedentes expedido el 11 de agosto de 2010 (CD en folio 85) por el jefe de división del centro de atención al público de la Procuraduría General de la Nación, en el que consta que el demandante presenta antecedentes disciplinarios, dado que fue sancionado por la secretaría de educación de Bogotá, con suspensión e inhabilidad especial por el término de treinta (30) días.

k) Memorial de 29 de enero de 2014 (f. 25), en el que la asesora de la unidad de atención al ciudadano del Ministerio de Educación Nacional dice que «[...]



revisada la documentación que reposa en los archivos [de esa cartera], no se ha encontrado registro alguno a nombre del [actor] [...], que indique que laboró para [ese] Ministerio [...]».

De las pruebas anteriormente relacionadas, se desprende que el actor ha prestado sus servicios como docente en los departamentos del Caquetá y Casanare, como docente nacionalizado y nacional, y en Bogotá, con vinculación territorial (distrital), frente a lo cual se aclara que con el propósito de colmar el requisito de tiempo de servicios (20 años), no resulta válido contabilizar los períodos laborados como profesor nacional, por lo que estos serán excluidos, como lo hizo el *a quo*.

En ese sentido, lo reiteró esta Corporación, en sentencia de unificación de 21 de junio de 2018⁹, al determinar:

En cuanto al **personal nacional** la regla es clara. Tanto el marco jurídico que rige la aludida prestación como la doctrina legal en la materia son explícitos en advertir que los docentes nacionales no tienen derecho a su reconocimiento, y que el tiempo laborado en esa condición no se puede computar con el servido en calidad de educador nacionalizado o territorial.

En ese orden de ideas, se tiene que el demandante prestó sus servicios como docente, así:

Entidad territorial	Actos de vinculación	Vinculación	Desde	Hasta	Tiempo laborado		
					d	m	a
Caquetá	Decreto 718 de 2 de febrero de 1976	Nacionalizado	01-02-1976	06-02-1977	5	-	1
Casanare	Contrato 245 de 1.º de octubre de 1987	Nacionalizado	01-10-1987	30-11-1987	29	1	
Casanare	Decreto 17 de 25 de julio de 1988	Nacionalizado	25-07-1988	03-04-1990	9	8	1
Bogotá		Distrital	16-04-1990	03-12-1990	17	7	
Bogotá		Distrital	21-01-1991	01-12-1991	10	10	
Bogotá	Resolución 748 de 10 de marzo de 1992	Distrital	20-01-1992	30-11-1992	10	10	
Bogotá	Resolución 202 de 1.º de febrero de 1993	Distrital	08-02-1993	09-09-2010 ¹⁰	1	7	17
Tiempo total de servicios					21	9	22

⁹ Expediente: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014), demandante: Gladys Amanda Hernández Triana, demandada: UGPP, C. P. Carmelo Perdomo Cuéter.

¹⁰ Fecha para la cual fue expedida la certificación relacionada, sin embargo, en ese documento se deja consignado que el actor se encontraba activo.



De lo anterior, se colige que el accionante, en principio, ha laborado por 22 años, 9 meses y 21 días como profesor nacionalizado para los departamentos del Caquetá y Casanare, y con vinculación territorial (distrital) para la ciudad de Bogotá, si no fuera porque se observa, en la certificación de tiempo de servicio expedida por la secretaría de educación de Bogotá, que el actor fue suspendido en el año 1995 por el término de 60 días y en el 2007 por 30, esto quiere decir, que no se desempeñó como docente por 3 meses, lo que lo dejaría con 22 años, 6 meses y 21 días, sin embargo, ello no repercutiría de manera negativa en el requisito de tiempo de servicio (20 años) para ser beneficiario de la pensión gracia.

No obstante, el *a quo* negó las pretensiones de la demanda, con base, entre otra razón, en que el accionante no colmó el referido presupuesto, debido a que, a su juicio, únicamente había trabajado en condición de nacionalizado y territorial por 17 años y 8 días.

Al respecto, se encuentra que, luego de verificar la sentencia de primera instancia, el Tribunal no contabilizó todo el interregno en que el demandante se desempeñó como docente territorial, vinculado a la secretaría de educación de Bogotá, ya que únicamente se relacionaron los períodos laborados correspondientes a los años 1990 a 1992, 1999, 2000, 2004, 2005, 2009 y 2010, lo cual no corresponde a la realidad probatoria, pues pasó por alto que el actor a partir del 8 de febrero de 1993 ha mantenido una relación laboral continua con esa dependencia, como lo demuestra la certificación contenida en el CD que obra en el folio 85 del expediente.

Por otro lado, el juez de primera instancia tampoco accedió a las pretensiones, al estimar que el actor no acreditaba el cumplimiento del requisito de buena conducta, previsto en el artículo 4.º de la Ley 114 de 1913, dado que fue sancionado con 30 días de suspensión e inhabilidad especial por ese mismo término.

Respecto del cumplimiento del aludido requisito, la sección segunda (subsecciones A y B) de esta Corporación ha sido reiterativa en advertir:

[...] si bien el num. (sic) 4º del art. 4º de la ley 114 de 1913 exige que el servidor docente observe buena conducta durante su ejercicio profesional, ello no significa que una sola conducta considerada aisladamente como reprochable pueda tenerse en cuenta como



impedimento para el reconocimiento de la pensión gracia pues, como se ha dicho en otras oportunidades, el comportamiento censurable debe ser continuo durante el ejercicio profesional del docente o de tal gravedad que, así sea aislado, amerite la sanción de pérdida de la pensión.

[...]

No resultaría equitativo que a 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 sólo un hecho desfavorable para negarle la prestación¹¹.

También se ha dicho que para negar la referida prestación, por incumplimiento del requisito que obliga al interesado a observar buena conducta, «[...] es necesario que la conducta considerada como reprochable se haya reiterado en el tiempo o que, **habiéndose consumado en una sola ocasión, afecte gravemente otros derechos y libertades de la comunidad educativa, impidiendo el cumplimiento de los deberes y fines estatales, especialmente, el concerniente a la eficiente prestación del servicio público de educación**»¹².

Así, corresponde a la Sala esclarecer la situación fáctica que encierra el problema jurídico, para dar paso al análisis objetivo¹³ de la conducta desplegada por el demandante, y con ello determinar si de conformidad con los precedentes jurisprudenciales a que se hizo referencia, la suspensión que le fue impuesta reviste tal gravedad que lleve a negar la prestación reclamada.

En oportunidad reciente, esta subsección estableció una serie de condiciones para la configuración del incumplimiento del requisito consistente en haber observado buena conducta para hacer nugatorio el derecho a la pensión gracia. Así se discurió:

Incumplimiento del requisito consistente en haber observado buena conducta.

¹¹ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 24 de abril de 2003, radicación 15001-23-31-000-1999-1454-01 (4251-02), M. P. Jesús María Lemos Bustamante. En el mismo sentido, también se puede consultar: Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección A, sentencia de 10 de julio de 2014, radicación 41001-23-31-000-2011-00083-01 (3330-13), M. P. Luis Rafael Vergara Quintero.

¹² Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección A, sentencia de 21 de abril de 2016, radicación 05001-23-33-000-2012-00893-01 (4119-13), M. P. Luis Rafael Vergara Quintero.

¹³ Al respecto, se puede consultar la sentencia C-371 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil, en la que se hace un relato acerca del concepto de «buena conducta» y la forma en que esta debe ser valorada cuando existe infracción a los deberes jurídicos, «que puedan considerarse como manifestaciones de mala conducta».



En primer lugar, para hacer nugatorio el derecho a la pensión gracia por el incumplimiento del requisito de observar buena conducta (artículo 4, numeral 4, de la Ley 114 de 1913), se requiere:

i) Que el proceder reprochable tenga ocurrencia durante el lapso en que el infractor se encuentre al servicio oficial docente.

ii) Que el comportamiento inadecuado que se imputa esté descrito en el ordenamiento como causal de mala conducta.

iii) Que en tal virtud, la autoridad competente adelante un procedimiento de carácter administrativo que culmine necesariamente con una sanción disciplinaria¹⁴.

iv) Que no obstante la sanción impuesta, se debe hacer un análisis objetivo acerca de la gravedad o levedad de la falta.

v) Que la infracción censurable no sea de aquellas que la jurisprudencia estima como un «*hecho aislado*», esto es, que una sola conducta considerada aisladamente como reprochable no puede tenerse en cuenta como impedimento para el reconocimiento de la pensión gracia. Y

vi) Que la actuación objeto de reproche se haya reiterado en el tiempo o que, habiéndose consumado en una sola ocasión, afecte gravemente otros derechos y libertades de la comunidad educativa^{15, 16}.

En el asunto *sub examine*, de los documentos que reposan dentro del plenario, se tiene que mediante Resolución 6222 de 24 de mayo de 2007, emanada de la oficina de control disciplinario interno de la secretaría de educación de Bogotá, se sancionó al actor «[...] *con SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO POR EL TÉRMINO DE TREINTA (30) DÍAS e INHABILIDAD ESPECIAL POR EL MISMO TÉRMINO* [sic] [...]», en atención a que no asistió «[...] *a las citaciones programadas por la IPS RED SALUD, para los días 21 de abril de 2003 a las 3.20 p.m., y 30 de mayo de 2.003 a las 4.40 p.m., con el fin de realizar la valoración médica por parte del Medico* [sic] *Laboral, tendiente a determinar el seguimiento a su estado físico*», decisión

¹⁴ Sobre este particular, se puede consultar: Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 1º de diciembre de 2016, radicación 70001-23-33-000-2014-00105-01 (383-2015), M. P. Carmelo Perdomo Cuéter.

¹⁵ Frente a los numerales iv), v) y vi) se puede consultar: Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 2 de marzo de 2017, radicación 68001-23-31-000-2011-00406-01 (4555-2014); y Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 9 de marzo de 2017, radicación 52001-23-33-000-2012-00044-01 (3982-2013); ambas con ponencias del consejero Carmelo Perdomo Cuéter.

¹⁶ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 24 de marzo de 2017, radicación 08001-23-33-000-2013-00676-01 (1324-2015), M. P. Carmelo Perdomo Cuéter.



confirmada con Resolución 3610 de 5 de septiembre de ese año y ejecutada por medio de la 4111 de 17 de octubre siguiente.

Se precisa que el procedimiento aplicado para imponer la referida sanción es el contenido en la Ley 734 de 2002¹⁷, que dispone, en su artículo 23, que *«[c]onstituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento»*.

Por consiguiente, la omisión del actor de no asistir a las citas programadas por la IPS Red Salud, encaminadas a determinar su estado de salud, originó la sanción impuesta, ya que configura un incumplimiento al deber consagrado en el numeral 7 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, consistente en *«[c]umplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes»*.

Por su parte, entre las sanciones previstas en el artículo 44 de la referida Ley 734, la impuesta al demandante, esto es, *«[...] suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial [...]»*, no es la más grave, si se tiene en cuenta que allí también está consagrada la *«[d]estitución e inhabilidad general [...]»*, como el máximo castigo.

Igualmente, en armonía con lo dispuesto por el artículo 46 de la aludida regulación, relativo al *«límite de las sanciones»*, se tiene que la referida sanción fue impuesta por el mínimo período allí previsto, en razón a que consagra que *«[l]a suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses»*.

Desde esa perspectiva, en concordancia con los derroteros jurisprudenciales a que se hizo referencia, considera la Sala que la conducta desplegada por el demandante, objeto de reproche, constituye un hecho aislado que no alcanza a

¹⁷ *«Por la cual se expide el Código Disciplinario Único»*.



enervar el derecho que le asiste para gozar de la prestación reclamada, no obstante la verificación de los demás requisitos.

Además, para efectos de hacer nugatorio el derecho a la referida pensión, no resultaría equitativo tener en cuenta un solo hecho desfavorable, en atención a que el demandante, en calidad de educador oficial, ha observado buena conducta durante un lapso mayor al exigido por el ordenamiento, y a que la conducta que fue objeto de reproche no fue recurrente o reiterada en el tiempo.

Por último, pese a que la conducta desplegada por el demandante se consumó en una sola ocasión, no se demostró que aquella haya afectado *«gravemente»* otros derechos y libertades de la comunidad educativa, *«impidiendo el cumplimiento de los deberes y fines estatales, especialmente, el concerniente a la eficiente prestación del servicio público de educación»*¹⁸.

Así las cosas, el demandante acreditó plenamente los requisitos necesarios para acceder a la pensión gracia, como son el haber prestado los servicios como docente nacionalizado y territorial por veinte (20) años, alcanzados el 15 de marzo de 2008, fecha en la que adquirió su estatus pensional, vinculado antes del 31 de diciembre de 1980 (1.º de febrero de 1976), contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 14 de octubre de 2000) y observar una buena conducta en su desempeño como docente, razón por la que resulta procedente su reconocimiento y, por lo tanto, acceder a las pretensiones de la demanda.

Esta Sala considera oportuno aclarar que si bien es cierto que el actor para el año 1995 fue sancionado por el término de 60 días, también lo es que dicha situación no fue alegada dentro del presente asunto. De igual modo, se desconocen las razones que condujeron a la imposición de tal suspensión, lo que imposibilita tener certeza sobre si dicha circunstancia tiene connotaciones de mala conducta, que pudieran repercutir en la concesión de la prestación social que se analiza.

Por otra parte, en lo atinente al fenómeno jurídico-procesal de la prescripción extintiva, en artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 dispone:

¹⁸ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección A, sentencia de 21 de abril de 2016, radicación 05001-23-33-000-2012-00893-01 (4119-13), M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.



Artículo 102°.- Prescripción de acciones.

1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.
2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

Con base en lo anterior, esta Sala estima que para tener claridad sobre la fecha en la que el reclamo interrumpe la prescripción, no se debe contabilizar desde la simple radicación de la solicitud del derecho. Por el contrario, esa reclamación, sin duda, abarca todo el extremo temporal que se demore la Administración para resolverla, en la forma y términos previstos en el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo (CCA¹⁹).

Solo a partir de ese momento es que se debe empezar a contabilizar el término de la interrupción de la prescripción por un lapso de tres (3) años, preceptuado en el numeral 2 del artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, ya que, de lo contrario, sería tanto como avalar consecuencias indeseables para el ciudadano a partir de la molicie de la Administración, lo cual resulta inaceptable, inclusive, desde una perspectiva de simple lógica formal, o lo que es lo mismo, privilegiar la demora injustificada de la Administración en la resolución de los derechos reclamados, en desmedro de quien oportunamente acudió a ella para su reconocimiento.

Nótese que la entidad accionada se demoró siete (7) meses y veintiocho (28) días, contados desde la radicación de la solicitud (21 de septiembre de 2010) hasta la respuesta final (19 de mayo de 2011), para resolver la petición del derecho reclamado por el actor, y a su vez, este presentó la demanda el 28 de febrero de 2014, es decir, dentro del término de 3 años.

Por ende, no ha operado el fenómeno jurídico-procesal de la prescripción extintiva, relativo a las mesadas de la pensión gracia del actor, ya que, por una parte, reclamó en tiempo la prestación, y por otra, luego de la conclusión del trámite administrativo derivado de esa reclamación, ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho antes de la expiración del lapso de tres (3) años establecido en el ordenamiento (numeral 2 del artículo

¹⁹ Ordenamiento vigente para la fecha en que se presentó la solicitud ante la Administración (1.º de enero de 2009).



102 del Decreto 1848 de 1969), y por esta vía evitar la prescripción de sus mesadas pensionales.

Con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, la Sala revocará la sentencia de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda, y en su lugar, se declarará la nulidad de las Resoluciones PAP 47514 de 7 de abril y PAP 54091 de 19 de mayo de 2011, y se ordenará a la UGPP reconocer la pensión gracia deprecada, con el 75% como promedio de todos los factores salariales devengados por el actor durante el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional (del 15 de marzo de 2007 al 15 de marzo de 2008).

La suma que deberá cancelar la entidad accionada por concepto de las mesadas adeudadas, se actualizará de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determinará multiplicando el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de la causación de la prestación). La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = Rh \cdot \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Se aclara que por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, para cada mesada prestacional 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.

Lo anterior, sin perjuicio de lo estipulado en el artículo 192 del CPACA, cuya observancia por parte de la Administración debe darse sin necesidad de mandato judicial.

Ahora bien, respecto de la imposición de condena en costas a la parte vencida, se pronunció esta Corporación en sentencia de 1.º de diciembre de 2016²⁰ así:

²⁰ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, actor: Ramiro Antonio Barreto Rojas, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).



En ese orden, la referida norma especial que regula la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo dispone:

Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

La lectura interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse». Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

En tal virtud, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones (civil, comercial, de familia y agraria), donde la responsabilidad en materia de costas siempre es objetiva (artículo 365 del CGP), corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.

Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP).

Así las cosas, frente al resultado adverso a los intereses del demandante, se tiene que ejerció de forma legítima el reclamo por la vía judicial del derecho que le asistía de acceder a la pensión gracia, pues con base en el ordenamiento que la rige y los lineamientos jurisprudenciales en la materia, así lo consideró.

Por consiguiente, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, ya que para



ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe, por lo que, al no predicarse tal proceder de la parte demandada, no se impondrá condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

1. Revócase la sentencia proferida el 27 de agosto de 2015 por el Tribunal Administrativo del Caquetá, que negó las pretensiones de la demanda incoada por el señor José Armando Sánchez Cabezas contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), conforme a lo consignado en la parte motiva.

1.1 Declárase la nulidad de las Resoluciones PAP 47514 de 7 de abril y PAP 54091 de 19 de mayo de 2011, mediante las cuales la UGPP negó el reconocimiento de la pensión gracia del actor y confirmó esa decisión, en su orden, conforme a lo dicho en la motivación.

1.2 Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la UGPP reconocer y pagar la pensión gracia al señor José Armando Sánchez Cabezas, identificado con cédula de ciudadanía 5.920.817, en cuantía del 75% como promedio de todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional, a partir del 15 de marzo de 2008, en atención a las consideraciones de esta providencia.

1.3 La UGPP hará la actualización sobre las sumas adeudadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) del CPACA, teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el Consejo de Estado, a saber:

$$R = Rh. \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$



Expediente: 18001-23-33-000-2014-00074-01 (4481-2015)
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho
José Armando Sánchez Cabezas contra la UGPP

1.4 La UGPP deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo indicado en el artículo 192 del CPACA.

2. Sin condena en costas a la parte demandada en ambas instancias.

3. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

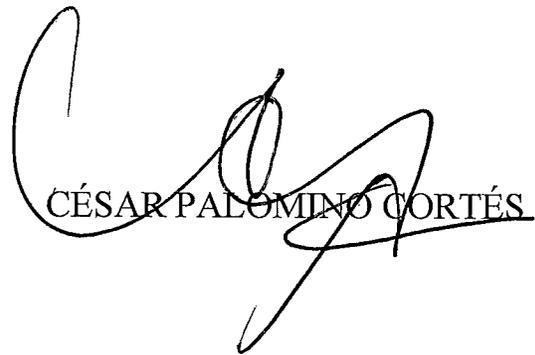
Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.



CARMELO PERDOMO CUÉTER



SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ



CÉSAR PALOMINO CORTÉS