



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014)

Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente: No. 70-001-33-33-000-2014-00051-0
Demandante: AURY VILLAFANE MEZA
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECION SOCIAL “UGPP”.
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Tema: RECONOCIMIENTO PENSIÓN GRACIA - LA MALA CONDUCTA POR ABANDONO DE CARGO DEBE ESTAR PROBADA DENTRO DEL RESPECTIVO PROCESO DISCIPLINARIO.

SENTENCIA No. 060

I. ASUNTO A DECIDIR

Incumbe a la Sala, dictar sentencia dentro del medio de control de la referencia, en donde el objeto del proceso gravita en determinar si es procedente o no declarar la nulidad de la de la Resolución No. 24054 del 10 de septiembre de 1998, por la cual se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la demandante, señora AURY VILLAFANE MEZA; y de la Resolución No. 53552 del 6 de noviembre de 2007, a través de la cual posteriormente se resolvió en el mismo sentido, devengar dicha prestación; ambos actos expedidos por la extinta Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL”.

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

II.DEMANDANTE

La presente acción fue instaurada por la señora AURY VILLAFANE MEZA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 33.122.353 expedida en Corozal.

III. DEMANDADO

La acción está dirigida en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”.

IV. ANTECEDENTES

4.1. La demanda¹.

La señora AURY VILLAFANE MEZA, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, pretende lo siguiente:

(i) Que se declare la nulidad de la Resolución No. 24054 del 10 de septiembre de 1998, expedida por la extinta Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL”, por la cual se negó a la demandante el reconocimiento y pago de la pensión gracia; así como de la Resolución No. 53552 del 6 de noviembre de 2007, que revalidó tal negativa.

(ii) Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la parte demandada a reconocer y pagar una pensión de jubilación gracia a la demandante, efectiva a partir de que ésta alcanzó el status jurídico para ello.

(iii) Que el valor de las mesadas pensionales sea reajustado conforme al índice de precios al consumidor, desde cuando la demandante adquirió el status de pensionada.

4.2. Hechos.

La Sala los compendia, así:

La señora AURY DEL CARMEN VILLAFANE MEZA indica en la demanda que, prestó sus servicios como docente nacionalizada, en las siguientes instituciones: (i) como directora de la Escuela Rural Mixta de Gambote, Bolívar, nombrada en propiedad mediante Decreto No. 328 del 7 de abril de 1975, expedido por el gobernador

¹ Folios 1-13.

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

departamental; (ii) como docente de la Escuela Veinte de Enero del Municipio de Zambrano, Bolívar, nombrada mediante el Decreto No. 328 del 7 de abril de 1975; (iii) como docente de la Institución Educativa Canutal del Municipio de Ovejas, Sucre, nombrada mediante la Resolución No. 00049 del 21 de febrero de 1986; (iv) como docente en traslado en la Institución Educativa El Naranjo del Municipio de San Marcos. Además, estuvo en licencia un tiempo, concedida mediante el Decreto No. 328 del 18 de abril de 1980.

Asegura que el 4 de junio de 1997, cumplió los requisitos de edad y tiempo de servicio exigidos en la Ley 114 de 1913 y demás normas concordantes, para acceder a la pensión gracia.

Refiere que en virtud de lo anterior, solicitó a la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE “CAJANAL”, el reconocimiento y pago de la pensión gracia de que trata la Ley 114 de 1913, la cual se negó; primero, mediante la Resolución No. 024054 del 10 de septiembre de 1998; posteriormente se negó una vez más, por Resolución No. 53552 del 6 de noviembre de 2007, en consideración de que no cumplía con el requisito de buena conducta, dado que había abandonado el cargo.

4.3. Normas violadas y concepto de violación.

La parte actora estima que con la expedición de los actos demandados, se violaron los artículos 2, 6, 13, 25 y 58 de la Constitución Nacional; artículo 10 del C. Civil; artículo 21 del CST; artículo 5° de la Ley 57 de 1887; Ley 6ª de 1945; Ley 114 de 1913; Ley 116 de 1928; Ley 37 de 1933; artículo 5° del Decreto 1743 de 1966; artículo 1° de la Ley 33 de 1985; Ley 91 de 1989; Decreto 1042 de 1978; Decreto 1177 de 1979; Ley 1160 de 1989.

En desarrollo del concepto de violación de las anteriores normas, indicó la demandante que, venía desempeñando como docente nacionalizado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, por lo tanto su situación se encuentra amparada por la Ley 91 de 1989, luego puede acceder a la pensión gracia, en los términos de la Ley 114 de 1913 y demás normas concordantes.

En ese orden, precisa que al momento de elevar la solicitud de reconocimiento pensional, contaba con más 20 años de servicio y de 50 años de edad, y contaba con las calidades personales y profesionales que exige la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión gracia y, en consecuencia, debe reconocérsele esa prestación, y no negársele por una conducta que no constituye falta grave. Al respecto, se dijo:

“No resulta admisible que un hecho aislado constituya un obstáculo para acceder a la pensión gracia, claro está, a menos que éste implique tal gravedad que aunque no haya sido reiterado en el

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

tiempo amerite la sanción de pérdida de este beneficio pensional especial. En ese orden, teniendo en cuenta la naturaleza de i) la sanción que se le impuso a la señora AURY DEL CARMEN VILLAFANE MEZA (multa) la cual, per se no es de las más gravosas (si la conducta hubiese sido gravísima el demandante se hubiere hecho acreedor de una sanción más grave) ii) de las conductas que se le endilgaron al accionante que, de suyo no comportan una alteración grave al servicio educativo ni pueden considerarse aisladamente; y considerando que durante los 20 años de servicio que acumuló el actor al sector educativo, tan solo tiene registrada una sanción disciplinaria de multa; a juicio la señora AURY DEL CARMEN VILLAFANE MEZA tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

En efecto, dicha sanción no tiene la capacidad suficiente para hacer nugatorio el beneficio prestacional reclamado, pues no denota una mala conducta de la gravedad suficiente que desencadene inexorablemente en la extinción del derecho al reconocimiento de la pensión gracia reclamada. A lo anterior se suma el hecho de que dentro de las pruebas aportadas al sub lite, no se certificó otra tacha en la hoja de vida del accionante a lo largo de su labor docente, la cual corresponde a más de 26 años de servicio y, por lo tanto, sería desproporcionado proyectar la aludida conducta en forma indefinida en el tiempo. Si bien en esta oportunidad no compete a la Sala entrar en el debate que, sobre la responsabilidad disciplinaria del accionante se surtió en sede administrativa, la referida prueba refuerza la idea de que las conductas endilgadas al demandante no fueron de suma gravedad como para impedir el reconocimiento del derecho pensional que pretende, en efecto, si dejó de asistir al establecimiento educativo muy seguramente fue por su estado de salud, circunstancia que es a todas luces comprensible.”

4.2. Contestación.

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, contestó la demanda en término legal, señalando que se oponen a las pretensiones de la misma, toda vez que no tienen vocación de prosperar por carecer de sustento jurídico y probatorio.

Atinente a los hechos de la demanda, advirtió que la demandante no cumple con todos y cada unos de los requisitos que exige la Ley 114 de 1993, para hacerse acreedora de la pensión gracia; en razón a que, revisado la encuadernación, se evidencia que aquella no acredita buena conducta en el desempeño del cargo. Además, estima que corresponde a la señora VILLAFANE MEZA probar los tiempos de servicio como docente nacionalizada y la edad.

A propósito, planteó la excepción de “falta de requisitos legales para acceder al derecho pretendido”, en razón a que existen normas que desarrollan los presupuestos que se han de acreditar para ser beneficiario de la pensión gracia, como son, cumplir 50 años de edad y un tiempo de servicio mínimo de 20 años y, además de ello, el artículo 4º de la Ley 114 de 1913 dispuso como condición el de buena conducta.

En ese sentido, asegura que la señora AURY VILLAFANE incurrió en causal de mala conducta a la luz de lo estatuido en el Decreto 2277 de 1979, el cual en su artículo 46

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

enlistó, entre otras, el abandono del cargo; así las cosas, teniendo en cuenta que para acceder a una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia se hace necesario e ineludible demostrar, entre otras cosas, una buena conducta, que huelga decir no cuenta la demandante.

V.- TRÁMITE PROCESAL.

La demanda se presentó el 15 de enero de 2014²; de la que conoció inicialmente, el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Sincelejo, que mediante auto del 18 de febrero de esa misma anualidad³, la remitió por competencia para esta Corporación. La demanda se admitió mediante proveído del 28 de abril de hogaño⁴, notificándose personalmente a la parte demandada, por mensaje dirigido al buzón electrónico de la entidad, el día 12 de mayo siguiente⁵; seguidamente, por auto del 1º de septiembre anterior⁶, se fijó fecha de audiencia inicial de conformidad con lo preceptuado en el artículo 180 de la Ley 1437 de 201, la cual se celebró el 22 de septiembre del mismo año, en la que se dispuso la fijación de la fecha de audiencia de prueba, la cual se celebró los días 2 y 28 de octubre pasado, en la que se dispuso a prescindir de la audiencia de alegatos y juzgamiento, corren traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos.

VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1. En esta oportunidad, la **parte demandante**⁷ insiste en los argumentos expuesto en el libelo introductorio de la demandan, según los cuales cumple con los requisitos para acceder a la pensión gracia, de conformidad con las normativas aplicables; en ese sentido, señaló que no existe fundamento válido para negar esa prestación.

6.2. A su vez, la **parte demandada**⁸ manifestó que todo docente nacionalizado que aspire acceder a la pensión gracia es una *dadiva especial*, además de cumplir con los requisitos de tiempo de servicio y edad, debe reunir otros requisitos establecidos en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, como lo es “*que se observe buena conducta*”. Así entonces, según el artículo 46 *ibidem*, entre las causales de mala conducta, se registra “el abandono del cargo”, en el incurrió la señora AURY VILLAFANE MEZA, por tanto se encuentra impedida para acceder a la pensión especial demandada. En consecuencia, las decisiones en las decisiones adoptadas en las Resoluciones No. 24064

² Así se evidencia con la nata de recibido de la Oficina Judicial de Sincelejo, obrante a folio 13; en concordancia con el acta individual de reparto, visible a folio 34, C. Ppal.

³ Folios 43-44 *ib.*

⁴ Folios 63-64 *ib.*

⁵ Folio 77 *ib.*

⁶ Folios 119-120 *ib.*

⁷ Folios 195-205 *ib.*

⁸ Folios 206-208 *ib.*

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

del 10 de Septiembre de 1998 y la Resolución No. 53552 expedida el 06 de Noviembre de 2007 (actos demandados), se encuentran ajustadas a derecho y, por ende, de preservarse la legalidad de las mismas y negar las pretensiones de la demanda.

6.3. Ministerio Público.

El representante del Ministerio Público ante esta Corporación, rindió concepto de fondo⁹, sugiriendo que se concedan las pretensiones de la demanda. Al respecto, previo de relacionar los requisitos necesarios para acceder a la pensión gracia; indicó que de acuerdo con las pruebas existentes en el expediente, en especial lo relacionado con la prueba del tiempo de servicio, se observa que la demandante cumple con el tiempo de servicio como docente territorial (más de 20 años), así como la edad de 50 años.

Atinente a la buena conducta, señala que la sanción disciplinaria impuesta a la actora, consistente en una multa por ausentarse del cargo en jornada laboral, no implica una alteración grave al servicio educativo, por lo que constituye simplemente una falta leve, que no debe conllevar a negarle la pensión gracia; máxime que dentro de las pruebas aportadas, no se registra otra tacha en la hoja de vida de la demandante a lo largo de su labor docente, siendo desproporcionado proyectar la conducta reprochada en forma indefinida en el tiempo.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer en primera instancia de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 152 numeral 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

7.2. Actos administrativos demandados.

Con la demanda se pretende la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Resolución No. 24054 del 10 de septiembre de 1998, expedida por la hoy liquidada Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL”, por la cual se negó a la demandante el reconocimiento y pago de la pensión gracia; así como de la (ii) Resolución No. 53552 del 6 de noviembre de 2007, que posteriormente reiteró tal negativa.

⁹ FI 189 - 194

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

7.3. Problema jurídico.

El problema jurídico dentro del sub lite se centra en determinar si, ¿La señora AURY VILLAFANE MEZA, tiene derecho a que la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscal de la Protección Social “UGPP”, le reconozca y pague la pensión de jubilación gracia prevista en la Ley 114 de 1913? Lo cual dilucidará el asunto a decidir.

Con el objeto de resolver lo anterior, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) régimen normativo que regula la pensión gracia; (ii) buena conducta como requisito para acceder a la pensión gracia; (iii) y el caso concreto.

7.4. Marco normativo que regula la pensión gracia.

La pensión gracia es una prestación social denomina así, debido a que el beneficio se adquiere sin prestar servicios a la Nación. Se estatuyó, mediante la Ley 114 de 1913, que en su artículo 1° señaló:

“ARTÍCULO 1°. 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.”

A su vez, en el artículo 4° ibídem, se establece, entre otros requisitos, para que proceda el reconocimiento de la citada prestación pensional la buena conducta de los docentes en el ejercicio de sus funciones. Así se advierte en la citada norma:

“ARTÍCULO 4o. Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

- 1o. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.*
- 2o. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.*
- 3o. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento.*
- 4o. Que observa buena conducta.*
- 5o. Que si es mujer, está soltera o viuda.*
- 6o. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.”*

Ulteriormente, el beneficio de la pensión gracia se extendió en virtud del artículo 6° de la Ley 116 de 1928, a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de la instrucción pública, en colegios departamentales o municipales; así mismo, con la expedición de la Ley 37 de 1933 la mencionada pensión se amplió a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, sin cambio alguno de requisito establecidos en la Ley 114 de 1913.

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

Más adelante, la Ley 24 de 1947 dispuso: *“Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidaran de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año”*.

La Ley 4ª de 1966, en su artículo 4º, modificó la Ley 24 de 1947, indicando que *“la pensión de gracia se liquidará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio”*. Luego, el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, artículo 5º, coadyuvaría lo establecido en la ley precitada.

A través de la Ley 43 de 1975, se desarrolló en el país el proceso de nacionalización de la educación, comprendido desde el 1º de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1980.

A raíz de la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y en su artículo 15 se reiteró el derecho de dicha pensión en los siguientes términos:

“A partir de la vigencia de la presente Ley, el personal docente nacional y nacionalizado y que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990, será regido por las siguientes disposiciones:

2. Pensiones.

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos.

Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.”

Con la expedición de la Ley 100 de 1993, dicha prestación pensional quedó ratificada como régimen especial, en ese sentido el párrafo del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, consagró:

“La pensión gracia para los educadores de que tratan las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones públicas del nivel nacional cuando éste sustituya a la Caja, en el pago de sus obligaciones pensionales”.

Así entonces, la pensión gracia es un derecho de carácter especial que tiene vida propia o autonomía frente al régimen pensional ordinario, por su condición de derecho

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

adquirido concedido por el legislador y con el rango de protección constitucional. Por tanto, su reconocimiento es directo e independiente de cualquier otra situación ordinaria¹⁰.

Amén de lo anterior, se concluye que los beneficiarios de esta prestación pensional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 de Ley 91 de 1989, deberán demostrar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años.
- Haber cumplido 50 años, o que se halle en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.
- Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
- Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.
- Que observa buena conducta.

Ahora, en lo que respecta al ámbito de aplicación de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993, el H. Consejo de Estado ha considerado que de dicha prestación son beneficiarios los docentes nacionalizados vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980; así mismo señaló que, la excepción en cuanto a la pensión gracia, permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, con excepción de aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.¹¹

Cabe advertir que, de tal prestación no son beneficiarios los docentes que posean el carácter de nacionales, es decir, aquellos vinculados por el gobierno nacional, tal como lo dispone el artículo 1º de la Ley 91 de 1989, puesto que es requisito indispensable para su reconocimiento, que el docente no reciba retribución alguna de la Nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella.¹²

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-359 de 2009

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, sentencia del 27 de agosto de 1997, Exp. S-699, M.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, M.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. Sentencia del 16 de abril de 2009. Exp. No. 0798-08.

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFañE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

7.5. Buena conducta como requisito para acceder a la pensión gracia.

Como antes se dijo, un requisito adicional para el otorgamiento de la pensión gracia, además de la edad, tiempo de servicio y tipo de vinculación, es que se goce de buena conducta en el desempeño de la función docente.

En efecto, la Ley 114 de 1913, también prevé como requisito el “haber observado buena conducta”, exigencia que “es fundamental para la posibilidad de adquirir este derecho pensional excepcional; quien no lo satisface, en verdad, no cumple el requisito esencial en ese aspecto”.¹³

Sobre este particular, el Decreto 2277 de 24 de septiembre de 1979, por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente, establece en su artículo 46 las causales de mala conducta e ineficiencia profesional en la actividad docente, a saber:

“ARTÍCULO 46. 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). La 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 ascensos en el Escalafón, o para obtener nombramientos, traslados, licencias o comisiones;*
- i). La utilización de la cátedra para hacer proselitismo político;*
- j). El abandono del cargo.”*

De acuerdo con la norma transcrita, se tiene que en principio el abandono del cargo por parte de un educador debe entenderse como una causal de mala conducta, hecho que de acuerdo a lo previsto por el legislador en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 114 de 1993, impide el reconocimiento y pago de la pensión gracia. Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado, es necesario analizar si la ausencia del educador fue reiterada y si tuvo incidencia negativa en la prestación del servicio educativo.

En efecto, en sentencia del 12 de marzo de 2009, radicado No. 15001-23-31-000-2000-02313-01(2528-07). Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, se dijo sobre el particular lo siguiente:

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero Ponente. Dr. Tarcisio Cáceres Toro, Sentencia de 25 de agosto de 2005, Radicado No. 170012331000200100503 01, Actor: Fabio de Jesús Velásquez Aristizábal.

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

“Dentro del plenario se observa, que si bien fue declarada insubsistente el 17 de octubre de 1973 (Dec. 784/73), esta decisión no le impide acceder a la pensión, como quiera que el mismo es considerado como un hecho aislado sin mayores repercusiones; más aún obra prueba documental en la que se observa que fue nuevamente vinculada como docente a partir del 5 de agosto de 1974 y que durante los últimos años en el ejercicio de la docencia no fue objeto de sanción alguna.

Así pues, una sanción no puede generar la pérdida del derecho pensional, por sí misma, pues es necesario evaluar si a través de la prestación de sus servicios como educador la conducta negativa fue reiterada o si tuvo incidencia en el medio escolar. Un solo hecho, sin mayores repercusiones, no puede ser la medida para descalificar de plano el servicio que tuvo que prestar el docente, durante un tiempo no inferior a veinte años, para poder acceder a la pensión gracia.”

Igualmente, en otra oportunidad, en sentencia de 24 de abril de 2003, expediente No. 4251 – 02. Consejero ponente Dr. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, en un caso similar, se dijo:

*“Debe advertirse que si bien el num. 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 prestación.

Sobre este punto esta Corporación precisó:

“... debe observar la Sala que la pensión gracia se otorga luego de 20 años de servicios, el actor acredita haber laborado desde el 1º de febrero de 1964 hasta el 21 de agosto de 1966 cuando fue “suspendido por mala conducta”. Luego, según se certifica a folio 63, laboró del 5 de mayo de 1967 al 22 de febrero de 1991, es decir durante 24 años continuos, sin que haya sido objeto de sanción alguna.

En estas condiciones, 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 reprimible; no se trata de una actuación considerada de manera aislada.”

De acuerdo con la jurisprudencia transcrita, la mala conducta debe ser permanente durante el ejercicio de la labor docente, sin embargo, si bien es cierto que las consecuencias de un hecho aislado no pueden perpetuarse, también lo es que de ser

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

considerado grave puede significar una mala conducta que impida el reconocimiento pensional, pero, lo cierto es que un solo hecho aislado sin la gravedad que reviste otro tipo de faltas, no puede servir como razón para negar el derecho pensional.

7.6. Caso concreto.

En el sub lite se pretende la nulidad de los actos administrativos, mediante los cuales se negó a la demandante el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación prevista en la Ley 114 de 1913, que exige como requisito, además de los 20 años de servicio y 50 de edad, que el docente posea buena conducta. En ese orden, las pruebas aportadas al plenario dan cuenta de los siguientes hechos:

Conforme el registro civil¹⁴ de nacimiento de la señora AURY VILLAFANE MEZA, se tiene que ésta nació el 4 de junio de 1947, en concordancia con lo registrado en su cédula de ciudadanía¹⁵.

A su vez, está probado que, la señora VILLAFANE MEZA prestó sus servicios como docente de carácter nacionalizado para la Secretaría de Educación del Departamento de Bolívar, desde el 9 de abril de 1975 hasta el 15 de septiembre de 1980, nombrada mediante el Decreto 328 del 7 de abril de 1975, en la Escuela Veinte de Enero, Municipio de Zambrano, como consta en el certificado de tiempo de servicio expedido por la Oficina de Recursos Humanos de la Secretaría de Educación del Departamento de Bolívar¹⁶⁻¹⁷. Ello constituye un tiempo de 5 años, 2 meses y 7 días.

Igualmente, se tiene que mediante el Decreto No. 306 del 18 de abril de 1980, se le concedió una licencia renunciable por 90 días; seguidamente, mediante Decreto No. 777 del 15 de septiembre de 1980, se le reemplazó por abandono de cargo como docente de la Escuela Veinte de Enero, Municipio de Zambrano¹⁸.

Así mismo, se está acreditado que la actora prestó sus servicios para la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre, se tiene que la misma laboró como docente en las siguientes instituciones y periodos: (i) desde el 11 de marzo de 1981 hasta el 6 de julio de 1986, nombrada como docente mediante el Decreto No. 0228 del 6 de marzo de 1981, en la Escuela Rural de Canutal, Municipio de Ovejas, Sucre; (ii) desde el 7 de julio de 1986 hasta el 2 de febrero de 2006, nombrado como directivo a través de la Resolución No. 049 del 21 de febrero de 1986, en la Institución Educativa de Canutal, Municipio de Ovejas, Sucre; (iii) y desde el 3 al 19 de febrero de 2006, trasladada

¹⁴ Folio 56.

¹⁵ Folio 61.

¹⁶ Folio 181.

¹⁷ Así mismo, véase certificado de historia laboral expedido por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - Bolívar, obrante a folios 27-30.

¹⁸ *Ibidem*.

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

mediante la Resolución No. 0233 del 3 de febrero de 2006, a la Institución Educativa El Naranjo, Municipio de Majagual, Sucre, de donde fue retirada mediante el Decreto No. 0813 del 20 de febrero de 2006¹⁹.

Hasta aquí, se encuentra debidamente probado que la demandante, para el día 4 de junio de 1997, contaba con 50 años de edad y más de 20 años de servicio como docente nacionalizada, por lo que en principio gozaría del derecho para acceder a la pensión de jubilación que trata la Ley 114 de 1913. Sin embargo, como se anotó en la pauta considerativa, tales aspectos son requisitos necesarios más no suficientes, pues el interesado debe acreditar al mismo tiempo una buena conducta durante la prestación de servicio.

En ese orden, se tiene que la actora mediante petición presentada el 27 de diciembre de 1997²⁰, solicitó a la CAJANAL, el reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual se le denegó mediante la Resolución No. 24054 del 10 de septiembre de 1998²¹, con apoyatura en las siguientes consideraciones:

“Que analizadas las normas anteriormente transcritas y las pruebas obrantes en el cuaderno administrativo se establece que la interesada no tiene derecho al reconocimiento de la prestación demandada por encontrarse incurso de una causal de mala conducta según el Decreto 2277 de 1979, artículo 46, literal i), sanción ésta que no fue levantada por acto posterior.”

Ulteriormente, el 9 de agosto de 2007, la demandante insistió ante CAJANAL para que ésta le reconociera la pensión gracia, pero, una vez más, le fue denegada mediante la Resolución No. 53552 del 6 de noviembre de 2007²², con base en los siguientes motivos:

“Que según la norma antes transcrita para ser acreedor de la pensión, es necesario entre otros requisitos, haber laborado 20 años en la docencia primaria oficial y haber observado buena conducta hecho esta que no se ha demostrado por cuanto en el cuaderno administrativo obra certificado de tiempos de servicios expedida por el coordinador de la Unidad Administrativa y Laboral de la Gobernación de Bolívar, donde se indica que mediante Decreto 777 de septiembre 15 de 1980 se le reemplazó por abandono de cargo.

Así las cosas el peticionario está inmerso en una de las causales de mala conducta y sanciones preceptuadas en el Decreto 1135/52, que en su art. 37 literal k establece:

“Art. 37. Se entiende por mala conducta:

k. Desobediencia en las normas del gobierno o de los superiores en materia de educación públicas o la sistemática renuencia o indiferencia para cumplirlas.”

¹⁹ Ver certificado de tiempo de servicio expedido por la Secretaría de Educación de Sucre, obrante a folio 22.

²⁰ Véase considerandos de la Resolución No. 24054 del 10 de septiembre de 1998.

²¹ Folios 16-17.

²² Folios 19-20.

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

Como vemos, se denegó a la demandante el derecho a la pensión gracia por haber abandonado el cargo, que al tenor de lo dispuesto en el literal K) del artículo 37 del Decreto 1135 de 1952, constituye una mala conducta.

Efectivamente, dentro del interrogatorio de parte que se practicó a la señora VILLAFANE MEZA, ésta reconoció bajo la gravedad de juramento, que solicitó una licencia no remunerable por el término de 90 días, del cargo como docente de la Escuela Veinte de Enero, Municipio de Zambrano, para atender asuntos estrictamente personales, pero que vencida la licencia aludida no se reintegró nuevamente al empleo²³. La anterior inadvertencia, en principio, al tenor del artículo 46 del Decreto 2277 de 24 de septiembre de 1979, vigente para la época, constituye causal de mala conducta.

Sin embargo, es menester advertir en este punto, que tal circunstancia *per se* no resulta satisfactoria para alegar la tener por segura la causal de mala conducta, pues para ello se debió adelantar contra la demandante proceso disciplinario alguno que determinara que ciertamente ella abandonó su cargo como docente y, en consecuencia, disponer su exclusión del escalafón, seguida de la destitución del cargo, para así tener comprado que su conducta fue de tal gravedad, que afectó la prestación del servicio educativo.

A propósito, conviene señalar que el Consejo de Estado²⁴, sobre un caso similar al nuestro, accedió al reconocimiento y pago de una pensión gracia, a favor de un docente, pese a haber incurrido en abandono de su cargo; toda vez que, en ese proceso, no se allegó prueba que demostrara que al demandante se le hubiera impuesto una sanción disciplinaria o que hubiera sido excluido del escalafón docente y consecuencia destituido de su cargo, asimilando su situación a nuestro caso.

Ahora, si bien a la demandante se le declaró el abandono del cargo mediante Decreto No. 777 del 15 de septiembre de 1980 venido de la Gobernación de Bolívar, tal decisión no puede equipararse a una sanción, la cual debió ser consecuencia del respectivo proceso disciplinario, sino que tuvo como objeto central nombrarle un remplazo²⁵.

²³ Interrogatorio practicado de oficio por el Magistrado Ponente, en audiencia de pruebas realizada el 28 de octubre de 2014, que se puede oír a minuto 8:10 – 16:00 del Cd, obrante a folio 187.

²⁴ Cfr. Consejo de Estado, sentencia del 18 de junio de 2009. Radicado No. 0325-2008. M.P. Dr. VICTOR ALVARADO ARDILA.

²⁵ Este Tribunal, Sala Primera de Decisión Escritural, en sentencia del 7 de marzo de 2013, radicado No. 70-001-33-31-004-2006-00040-01, con ponencia de la Mag. Dra. SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA, en un caso similar, consideró que la docente/demandante en precitado proceso, si bien en dos oportunidades se indicó que abandonó el cargo, lo cierto es que el servicio educativo nunca se afectó por ser reemplazada en su oportunidad por otro docente, siendo nuevamente reintegrada al servicio sin que en su contra existiera sanción disciplinaria o acto de retiro, por lo que se concluyó que le asistía el derecho a que se le reconociera la pensión gracia.

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

En ese orden de ideas, sin una sanción disciplinaria en contra de la actora, conforme lo probado dentro del plenario, la Sala considera que no se encuentra inmersa en ninguna de las causales que la ley contempla como de mala conducta, por lo que mal podría afirmarse que no se haya desempeñado de manera idónea y honesta, de manera que el hecho que se le cuestiona no tuvo incidencia en la prestación del servicio educativo, toda vez que en su ausencia se nombró un reemplazo.

Así las cosas, ese hecho, si no tuvo mayores repercusiones, no puede ser suficiente para descalificar de plano todo el tiempo laborado al servicio educativo por parte de la actora, e impedirle acceder a la pensión gracia; más aún si se tiene en cuenta que fue nuevamente vinculada como docente, pero en el Departamento de Sucre, y que durante los últimos años en el ejercicio de la docencia no fue objeto de sanción alguna.

Atendiendo los argumentos expuestos, se colige que las pretensiones se encuentran llamadas a prosperar, por lo que se impone la nulidad de los actos demandados.

7.7. Conclusión.

En ese orden de ideas, la respuesta al problema jurídico planteado *ad initio* es positiva, por lo que la actora tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca, liquide y pague una pensión gracia por cuanto laboró por más de 20 años en planteles del orden departamental, al momento de hacer la petición contaba con la edad requerida para ello y además no se encuentra incurso en ninguna causal de mala conducta, la cual será en cuantía del 75% del promedio mensual obtenido en el último año a aquel en que adquirió el estatus, lo que ocurrió el 4 de junio de 1997 cuando cumplió la edad de 50 años, pues para entonces el tiempo de servicios superaba los 20 años, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en dichas fechas, es decir, desde el 3 de junio de 1996 al 4 de junio de 1997, que conforme certificado de salarios expedidos por la Gobernación de Sucre²⁶ son: (i) asignación básica; (ii) prima de alimentación; (iii) auxilio de movilización; (iv) prima grado; (v) prima de navidad; y (vi) prima vacacional.

Con relación a la prescripción del derecho a las mesadas causadas, es menester indicar que el demandante el 9 de agosto de 2007 solicitó por última vez el reconocimiento de la prestación reclamada, con lo cual interrumpió por una vez y hasta por el término de tres años, la prescripción trienal, conforme lo establece el artículo 41 Decreto 3135 de 1968; sin embargo, dentro de ese lapso como no ejerció ninguna acción tendiente al reconocimiento en sede jurisdiccional del derecho pretendido, por lo tanto, el término de prescripción se reanuda y se debe tomar como parámetro la fecha de presentación de la demanda, como referencia prescriptiva, a las voces del artículo 94 del C.G.P.²⁷ En

²⁶ Ver folio 23.

²⁷ Este artículo de la Ley 1564 de 2012 se encuentra vigente a partir del 1 de octubre de 2012 a las voces del artículo 626 literal b del C.G.P.

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

ese sentido, como la demanda se presentó el 15 de enero de 2014, por lo que se declararán prescritas las mesadas causadas con anterioridad al 15 de enero de 2011.

Indexación mes a mes desde la consolidación del derecho a la pensión de jubilación: una vez liquidado el valor de la pensión, cada mesada causada se indexará utilizando la siguiente fórmula:

$$Ra = Rh \times IPC \text{ FINAL} / IPC \text{ INICIAL}$$

En donde el valor presente de Ra se determina multiplicando el valor histórico Rh, que es la correspondiente mesada, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente al mes anterior a la ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago de las diferentes mesadas). Por tratarse de pagos de reajustes de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada mesada pensional, comenzando por la correspondiente al mes de junio de 1997 (fecha a partir de la cual debe reconocerse la pensión), y para los demás teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente a la causación de cada uno de ellos, con efectos fiscales a partir del 15 de enero de 2011, por la prescripción declarada, como ya se indicó.

7.8. Condena en costas.

En lo que respecta a la condena en costas solicitada, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispone que 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 General del Proceso.

En ese sentido se condena en costas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", las cuales serán tasadas por Secretaría conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del CGP.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Sucre - Sala Tercera de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad de Resolución No. 24054 del 10 de septiembre de 1998 y de la Resolución No. 53552 del 6 de noviembre de 2007, por medio de las

Expediente	70-001-33-33-000-2014-00051-00
Demandante	AURY VILLAFANE MEZA
Demandado	CAJANAL E.I.C.E EN LIQUIDACIÓN y/o UGPP
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Instancia	PRIMERA.

cuales la extinta Caja Nacional de Precisión Social “CAJANAL”, negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia a la demandante, señora AURY VILLAFANE MEZA, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, **DECLÁRESE** que la parte demandante tiene derecho a que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL “U.G.P.P.”, le reconozca, liquide y pague una pensión gracia a partir del 4 de junio de 1997, con efectos fiscales a partir del 15 de enero de 2011 por la prescripción declarada, teniendo en cuenta los factores salariales relacionados en el acápite de conclusión y en el porcentaje allí establecido, con la correspondiente indexación según la fórmula que en este fallo se indica.

TERCERO: DECLÁRESE no probada la excepción de “falta de requisitos legales para acceder al derecho pretendido”; y probada de oficio la de prescripción trienal de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 15 de enero de 2011, por lo expuesto en los considerandos precedentes.

CUARTO: CONDENAR en costas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, conforme lo establece el código general del proceso en sus artículos 365 y 366.

QUINTO: Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión de la fecha, según consta en Acta No. 192.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS

Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado