



Sentencia 08901 de 2011 Consejo de Estado

PENSION GRACIA – Beneficiarios / PENSION GRACIA – Reconocimiento a los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980

Han tenido derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, los maestros de enseñanza primaria oficial, empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, prestación a la que, a partir de las precisiones que se hicieron por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 26 de agosto de 1997, dictada en el proceso No. S-699 de la cual fue ponente el Magistrado Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, sólo acceden aquellos docentes que hubieran prestado los servicios en planteles municipales, distritales o departamentales. No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional. Como quedó visto, el artículo 15, numeral 2º, literal a de la Ley 91 de 1989, consagra que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuvieron o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les continuará reconociendo siempre que cumplan la totalidad de los requisitos.

FUENTE FORMAL: LEY 114 DE 1913 / LEY 116 DE 1928 – ARTICULO 6 / LEY 37 DE 1933 – ARTICULO 3 / LEY 91 DE 1989 – ARTICULO 15

PENSION GRACIA – Requisitos

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

PENSION GRACIA – No reconocimiento. Mala conducta. Abandono del cargo. Destitución / ABANDONO DEL CARGO DOCENTE – Mala conducta. Pensión gracia. No reconocimiento/ DESTITUCION DOCENTE – Mala conducta. Prestación del servicio con posterioridad a la sanción. Pensión gracia. Efectos

La Ley 114 de 1913 en su artículo 4 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. 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. El hecho de que la investigación disciplinaria adelantada en contra del señor Pedro Pablo Jiménez Moreno hubiera comprobado el abandono de su cargo, como docente, y en consecuencia solicitado su exclusión del escalafón docente y destitución del cargo, a juicio de la Sala constituyen hechos de tal gravedad que claramente afectan la prestación del servicio docente. Así las cosas, la conducta sancionada al actor, esto es, el abandono del cargo, claramente constituye causal de mala conducta, debidamente comprobada, de tal gravedad que como quedó visto ameritó no sólo la imposición de la exclusión del escalafón docente y la destitución del cargo sino también, la inhabilidad por el término de un año para el ejercicio de funciones públicas. En relación con el argumento de la parte demandante según el cual el actor volvió a prestar sus servicios como docente del Distrito Capital, con posterioridad a la sanción de destitución que le fue impuesta, dirá la Sala que, de acuerdo con Resolución No. 0012 de 5 de febrero de 1991, el abandono del cargo en que incurrió el señor Pedro Pablo Jiménez Moreno ocurrió durante el período comprendido entre el 31 de marzo y el 6 de junio de 1986, lapso que hace parte de los 20 años de servicios que hoy pretende acreditar para obtener el reconocimiento y pago de la pensión gracia, lo cual no varía por el hecho de haber cumplido, con posterioridad, la sanción de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas.

En este mismo sentido, debe decirse que el hecho de que el señor Pedro Pablo Jiménez Moreno hubiera vuelto a desempeñarse como docente del Distrito Capital por sí solo, no implica que el abandono del cargo en que incurrió como docente no hubiera sido una conducta reprochable en su momento y merecedora de una sanción ejemplarizante como lo fue su destitución del cargo y la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, por el término de un año, lo que hoy impide el reconocimiento de una pensión gracia en los términos de la Ley 114 de 1913.

FUENTE FORMAL: LEY 114 DE 1913 / DECRETO 2277 DE 1979 – ARTICULO 46

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil once (2011)

Radicación número: 25000-23-25-000-2005-08901-01(2045-09)

Actor: PEDRO PABLO JIMÉNEZ MORENO

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 10 de julio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda promovida por PEDRO PABLO JIMÉNEZ MORENO contra la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, CAJANAL.

ANTECEDENTES

El señor Pedro Pablo Jiménez Moreno, acudió a la jurisdicción en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, para solicitar la nulidad de la Resolución No. 010393 de 16 de marzo de 2005, por medio de la cual la Gerencia General de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, negó su petición de reconocimiento y pago de una pensión gracia.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada a reconocerle y pagarle una pensión gracia de jubilación, de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, teniendo en cuenta los incrementos porcentuales establecidos por el Gobierno Nacional.

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

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

El señor Pedro Pablo Jiménez Moreno, prestó sus servicios como docente al servicio del Distrito Capital, en forma ininterrumpida, desde el 8 de abril de 1970, por más de 20 años.

En virtud de lo anterior, elevó solicitud escrita ante la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, tendiente a obtener el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

Mediante la Resolución No. 010393 de 16 de marzo de 2005, la Gerencia General de la entidad demandada le negó al actor la solicitud, con el argumento de no haber acreditado la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913, entre ellos, la buena conducta.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 4, 25, 48 y 58.

La Ley 114 de 1913.

De la Ley 116 de 1928, el artículo 6.

De la Ley 37 de 1993, el artículo 3.

Al explicar el concepto de violación en la demanda se sostiene que el acto acusado por el cual se le negó al actor la pensión gracia, riñe abiertamente con los fines y principios consagrados en la Carta Política, toda vez que se están desconociendo derechos adquiridos conforme a la normatividad vigente en la materia.

Señalo que, la Ley 114 de 1913, que reguló inicialmente la pensión gracia, dispuso que los beneficiarios de tal prestación serían los maestros que cumplieran 20 años de servicios en escuelas primarias oficiales y 50 años de edad, sin distinguir si la entidad a la cual se encontraban vinculados era de carácter territorial o nacional.

Concluyó, que en el caso concreto el actor cumple con los requisitos más relevantes para el reconocimiento de una pensión gracia de jubilación, a saber, el haber laborado 20 o más años de servicio en la educación oficial en el nivel territorial y contar con 50 años de edad razón por la cual, resulta injustificada la negativa de la entidad demandada de reconocerle la citada prestación pensional.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, denegó las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos (fls. 118 a 1127, cuaderno No.1):

Indicó que, con base en la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado, y dado su carácter de prestación excepcional, la pensión gracia únicamente puede ser reconocida a los docentes que habiendo prestado sus servicios en instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas hubieran cumplido con la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913.

Precisó que, en el caso concreto el demandante no cumplió con el requisito de la buena conducta que se exige al educador, que solicita el reconocimiento y pago de una pensión gracia, toda vez que, mediante Resolución No. 0012 de 5 de febrero de 1991, proferida por la Junta Seccional de Escalafón Nacional ante Bogotá, fue excluido del escalafón docente al haber incurrido en causal de mala conducta por abandono del cargo, de acuerdo con el artículo 46 del Decreto 2277 de 1979.

Manifestó que respecto al requisito de la buena conducta que se exige del educador que solicita el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha sostenido que: *"tal exigencia no debe entenderse como una sanción en tanto que el legislador estableció, la buena conducta, como un requisito para el reconocimiento de la prestación pensional y no como una causal de pérdida o extinción de la misma."*, como lo quiere hacer ver la parte actora en el caso concreto.

Bajo estos supuestos, concluyó que dado que en el caso concreto sobre el actor pesa una sanción de exclusión del escalafón docente, por abandono del cargo, no es posible reconocerle la prestación pensional deprecada toda vez que, no logró satisfacer ciertos requisitos y cualidades éticas y morales exigidas por la Ley 114 de 1913.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora interpuso recurso de apelación contra el anterior proveído (fl. 234 a 238, cuaderno No.1):

Argumenta la parte recurrente que, era innegable la vocación pensional del señor Pedro Pablo Jiménez Moreno al haber reunido los requisitos exigidos por la ley para el reconocimiento de la pensión gracia, prestación que debió ser pagada desde el mismo momento que hizo la solicitud ante la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

Sostuvo que mal hace el Tribunal en negarle al señor Pedro Pablo Jiménez Moreno el reconocimiento y pago de una pensión gracia con fundamento en una causal de mala conducta, prevista en el artículo 46 del Decreto 2277 de 1979, toda vez que, dentro del expediente no se allegó el material probatorio necesario para identificar las circunstancias de tiempo modo y lugar en que supuestamente el demandante incurrió en falta disciplinaria, por abandono del cargo.

Argumentó que, resulta contradictorio el hecho de que con posterioridad a la exclusión del actor del escalafón docente hubiera retomado sus labores como docente del Distrito capital, dado que la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en el acto acusado, es enfática en calificar como reprochable la conducta del señor Pedro Pablo Jiménez Moreno como docente oficial.

CONSIDERACIONES

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

Problema jurídico por resolver

Corresponde a la Sala precisar si la solicitud de reconocimiento de una pensión gracia formulada por el demandante reúne los requisitos previstos por la Ley 114 de 1913, teniendo en cuenta su exclusión del escalafón docente y consecuente destitución, al haber incurrido en falta disciplinaria por abandono del cargo.

El acto acusado

Resolución No. 010393 de 16 de marzo de 2005, por medio de la cual la Gerencia General de la Caja Nacional de Previsión Social, le negó al señor Pedro Pablo Jiménez Moreno el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación, con el argumento de no haber acreditado la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913, entre ellos, la buena conducta.

Hechos probados

El actor nació el 27 de junio de 1948 en el municipio de Junín, departamento de Cundinamarca, según consta en la copia de su cédula de ciudadanía visible a folio 4 del expediente.

De acuerdo con el formato único para la expedición de certificados de historia laboral, de la Secretaría de Educación del Distrito Capital, el demandante se vinculó al servicio docente a partir del 8 de abril de 1970 (fl 99, cuaderno No.1).

Según Resolución No. 0012 de 5 de febrero de 1991 la Junta Seccional de Escalafón Nacional ante Bogotá, decidió excluir del escalafón docente al señor Pedro Pablo Jiménez Moreno como consecuencia del abandono del cargo en que incurrió entre el 31 de marzo al 6 de junio de 1986 (fls. 103 a 105, cuaderno No. 1).

El 15 de junio de 1992, el Alcalde Mayor del Distrito Capital mediante Resolución No. 1772 dispuso la destitución del señor Pedro Pablo Jiménez Moreno como docente dependiente de la División de Educación Básica Primaria, al tiempo que le impuso una inhabilidad para el desempeño de funciones públicas, por el término de un año (fls. 110 a 111, cuaderno No.1).

El 16 de marzo de 2005, mediante Resolución No. 010393, la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, le negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia al actor por no haber demostrado buena conducta durante el desempeño de sus funciones como docente (fls. 2 a 3, cuaderno No.1).

Marco normativo y jurisprudencial aplicable al reconocimiento de la pensión gracia

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

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

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

Posteriormente, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, preceptuó que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.

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

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

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

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

El numeral 3º del artículo 4º prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe "Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...".

Despréndese de la precisión anterior, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.

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

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

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

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

No es de recibo el argumento que en ocasiones se ha expuesto para sostener que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional. Dos son las razones fundamentales que conducen al rechazo de tal aseveración, así:

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

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

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

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

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

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

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

(...)"

Como quedó visto, el artículo 15, numeral 2º, **literal a** de la Ley 91 de 1989, consagra que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuvieran o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les continuará reconociendo siempre que cumplan la totalidad de los requisitos.

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

Del caso concreto

Del escrito de la demanda y el recurso de apelación, que obran a folios 5 y 234 del cuaderno No.1 del expediente, respectivamente, se advierte que el actor en su condición de docente oficial solicitó el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación al estimar que reunía la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913.

Empero, la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, mediante Resolución No. 010393 de 16 de marzo de 2005, acto acusado, le negó al señor Pedro Pablo Jiménez Moreno la referida solicitud, con el argumento de no haber observado buena conducta en su desempeño como docente en el Distrito Capital. Así se lee en la citada Resolución (fls. 2 a 3, cuaderno No. 1):

"REPÚBLICA DE COLOMBIA

CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE

Resolución No. 010393 de 16 de marzo de 2005

Radicado No. 6125/2005

Por la cual se niega una solicitud de pensión gracia

Con fecha 18 de junio de 2004 el señor JIMÉNEZ MORENO PEDRO PABLO identificado (a) con C.C. No. 499866 de Puerto Carreño mediante apoderado, solicita de esta entidad el reconocimiento y pago de una pensión gracia en los términos de la Ley 114/13, 116/28 y Ley 37/33.

(...)

Que esta entidad mediante resolución No. 32545 del 27 de noviembre de 2002, negó el reconocimiento de la pensión gracia, por no haber demostrado buena conducta en el desempeño de sus funciones como docente.

(...).".

En efecto, tal como quedó dicho en el acápite, que antecede, denominado marco normativo y jurisprudencial de la pensión gracia, la Ley 114 de 1913 en su artículo 4 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."

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 ineptitud profesional en la actividad docente.

Para mayor ilustración se transcribe el referido artículo 46:

"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, estima la Sala que 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.

Bajo estos supuestos, observa la Sala que en el caso concreto la Junta Seccional del Escalafón Nacional ante Bogotá, mediante Resolución No. 0012 de 5 de febrero de 1991, excluyó del escalafón docente al señor Pedro Pablo Jiménez Moreno, al quedar demostrado su abandono del cargo como docente dependiente de la División de Educación Básica Primaria de Bogotá D.C., lo que con posterioridad, de acuerdo con el artículo 40 del Decreto 2480 de 1986, trajo como consecuencia que el Alcalde Mayor del Distrito Capital por Resolución No. 1772 de 15 de junio de 1992 ejecutará su destitución e inhabilidad para ejercer funciones públicas por el término de un año.

Al efecto, resulta pertinente transcribir apartes de la Resolución No. 0012 de 5 de febrero de 1991, suscrita por la Junta Regional de Escalafón Nacional ante Bogotá D.C.:

"Que mediante oficio del 16 de junio de 1986, la entidad nominadora solicitó el inicio de una acción disciplinaria contra el educador PEDRO PABLO JIMÉNEZ MORENO por presunto abandono del cargo desde el 31 de marzo al 6 de junio de 1986.

Que por medio del Decreto 0962 del 22 de julio de 1986, emanado de la Secretaría de Educación Distrital, se suspendió provisionalmente al encausado por un término de 60 días y ordenada la investigación correspondiente a través de esta Seccional.

Que mediante auto de julio 23 de 1986, el Secretario Ejecutivo de esta Seccional designó a la doctora María Rubby Suárez, para que inicie las diligencias preliminares.

Que a folio 22 del expediente aparece una fotocopia autenticada con fecha del 28 de octubre de 1986, suscrito por el encausado y enviado desde la ciudad de Boston E.E.U.U., en la cual en alguno de sus apartes menciona lo siguiente: "Al presentármese la oportunidad de estudio y trabajo en ese país, la acepté inmediatamente, de la salida apresurada relativamente no me dieron tiempo de nada, en relación con mi trabajo, dejé encargada a una tercera persona de resolver mi situación, presentando oportunamente solicitud de licencia y seguidamente renuncia al cargo, cosa que no se realizó y muy al contrario se tergiversó totalmente ocasionando algunos inconvenientes de lo cual tardíamente me enteré,

por ello mi renuncia hasta el momento."

Que a folio 72 y 73 del expediente obra el auto de febrero 26 de 1987, por medio del cual se corre pliego de cargos al encartado Pedro Pablo Jiménez Moreno.

Que a folios 74 al 80 del expediente obra memorial de descargos suscrito por el encausado debidamente autenticado ante el Consulado de Colombia radicado en la ciudad de Boston E.E.U.U., y presentado en ésta Seccional por la señora NORA LAVERDE CASAS, el día 25 de marzo de 1987, quien manifiesta ser la esposa del investigado. (...)

Vencido el término para alegar de conclusión no fue presentado ningún alegato por parte del encartado.

Que por auto de 25 de mayo de 1990, el abogado investigador comisionado rinde concepto ante la junta seccional de escalafón Nacional ante Bogotá D.E. en el sentido de que se le dé aplicación al artículo 49 numeral 3, del Decreto 2277 de 1979. "Exclusión del escalafón que determina la destitución del cargo.

Que por lo anteriormente expuesto en la parte motiva.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Exclúyese del Escalafón Nacional Docente al educador PEDRO PABLO JIMÉNEZ MORENO, identificado con la CC No. 4.999.866 de Puerto Carreño, por violación al literal J, del artículo 46 del Decreto 2277 de 1979, y ordénese la destitución del cargo de acuerdo a lo normado por el numeral 3 del artículo 49 del mismo decreto. (...)"

En este punto, la Sala considera pertinente aclarar que de acuerdo con el artículo 70 del Decreto 2480 de 1986 la exclusión de un docente del escalafón conlleva su destitución, como en efecto ocurrió en el caso concreto. Así se observa en la citada norma:

"(...)

ARTICULO 70. EJECUCION DE LA SANCION DE EXCLUSION DEL ESCALAFON. <Ver resumen de notas de vigencia> En firme la decisión que imponga la sanción de exclusión del escalafón a un educador, el Secretario Ejecutivo de la Junta Seccional dará aviso inmediato a la autoridad nominadora para que dentro del plazo de diez (10) días contados a partir de la fecha de su recibo, proceda a decretar la destitución del docente."

De acuerdo con los razonamientos que anteceden, el hecho de que la investigación disciplinaria adelantada en contra del señor Pedro Pablo Jiménez Moreno hubiera comprobado el abandono de su cargo, como docente, y en consecuencia solicitado su exclusión del escalafón docente y destitución del cargo, a juicio de la Sala constituyen hechos de tal gravedad que claramente afectan la prestación del servicio docente.

Una de las características fundamentales de todo proceso pedagógico es su continuidad, la cual adquiere mayor relevancia cuando involucra menores de edad, razón por la cual, estima la Sala que el hecho de que un docente abandone intempestivamente sus deberes sin manifestar las causas y sin previo aviso (tal como se infiere de la Resolución No. 0012 de 1991 proferida por la Junta Seccional del Escalafón Nacional ante Bogotá) resulta reprochable dado que, como ocurrió en el caso concreto, tal circunstancia trajo consigo traumatismos en la prestación de los servicios educativos.

Así las cosas, la conducta sancionada al actor, esto es, el abandono del cargo, claramente constituye causal de mala conducta, debidamente comprobada, de tal gravedad que como quedó visto ameritó no sólo la imposición de la exclusión del escalafón docente y la destitución del cargo sino también, la inhabilidad por el término de un año para el ejercicio de funciones públicas.

La Sala no pasa por alto que, en relación con el requisito de la buena conducta exigido para el reconocimiento de la pensión gracia, se ha venido sosteniendo que los hechos considerados como causales de mala conducta deben ser reiterados durante el ejercicio de la actividad docente o aislados, pero de tal gravedad, que ameriten la negativa del reconocimiento prestacional¹. No obstante lo anterior, como quedó visto, en el caso concreto al demandante le fue impuesta la sanción más drástica de que puede ser objeto un docente, esto es, la exclusión del escalafón lo que le trajo consigo la destitución del cargo que venía desempeñando en el Distrito Capital, en virtud de lo dispuesto en el artículo 70 del Decreto 2480 de 1986, con ocasión de haberse acreditado mediante proceso disciplinario el abandono de su cargo como docente oficial.

Sobre este mismo particular, debe decirse que la Sala en sentencia de 18 de junio de 2009. Rad. 0325-2008. M.P. Dr. Victor Alvarado Ardila se ocupó de un caso en el que accedió al reconocimiento y pago de una pensión gracia, a favor de un docente, pese a haber incurrido en abandono de su cargo. Sin embargo, cabe precisar que los hechos que en esa oportunidad analizó la Sala difieren de los que rodean la situación particular del señor Pedro Pablo Jiménez Moreno, en tanto que al citado proceso no se allegó prueba que demostrara que al docente interesado se le hubiera impuesto una sanción disciplinaria o que hubiera sido excluido del escalafón docente y consecuencia destituido de su cargo, como si quedó demostrado en el caso concreto.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, estima al Sala que el actor no cumplió con la totalidad de los requisitos para acceder a la pensión gracia, conforme al régimen jurídico vigente, toda vez que, como quedó visto, y debidamente comprobado, el abandono del cargo como docente dependiente de la División de Educación Básica Primaria de Bogotá D.C., constituye causal de mala conducta que claramente contraría lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 114 de 1913.

Finalmente, en relación con el argumento de la parte demandante según el cual el actor volvió a prestar sus servicios como docente del

Distrito Capital, con posterioridad a la sanción de destitución que le fue impuesta, dirá la Sala que, de acuerdo con Resolución No. 0012 de 5 de febrero de 1991, el abandono del cargo en que incurrió el señor Pedro Pablo Jiménez Moreno ocurrió durante el período comprendido entre el 31 de marzo y el 6 de junio de 1986, lapso que hace parte de los 20 años de servicios que hoy pretende acreditar para obtener el reconocimiento y pago de la pensión gracia, lo cual no varía por el hecho de haber cumplido, con posterioridad, la sanción de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas.

En este mismo sentido, debe decirse que el hecho de que el señor Pedro Pablo Jiménez Moreno hubiera vuelto a desempeñarse como docente del Distrito Capital por sí solo, no implica que el abandono del cargo en que incurrió como docente no hubiera sido una conducta reprochable en su momento y merecedora de una sanción ejemplarizante como lo fue su destitución del cargo y la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, por el término de un años, lo que hoy impide el reconocimiento de una pensión gracia en los términos de la Ley 114 de 1913.

Así las cosas, la Sala encuentra que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre el acto administrativo demandado.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia del 10 de julio de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda.

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

CONFÍRMASE la sentencia de 10 de julio de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda interpuesta por PEDRO PABLO JIMÉNEZ MORENO contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

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

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

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA
BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

Tema: Pensión Gracia - Expediente: 2045-2009

ACTOR: PEDRO PABLO JIMÉNEZ MORENO

CONTRA: CAJANAL

HECHOS:

El señor Pedro Pablo Jiménez Moreno, prestó sus servicios como docente al servicio del Distrito Capital, en forma ininterrumpida, desde el 8 de abril de 1970, por más de 20 años.

En virtud de lo anterior, elevó solicitud escrita ante la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, tendiente a obtener el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

Mediante la Resolución No. 010393 de 16 de marzo de 2005, la Gerencia General de la entidad demandada le negó al actor la solicitud, con el argumento de no haber acreditado la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley 114 de 1913, entre ellos, la buena conducta.

PRIMERA INSTANCIA: (negó las pretensiones)

Precisó que, en el caso concreto el demandante no cumplió con el requisito de la buena conducta que se exige al educador, que solicita el reconocimiento y pago de una pensión gracia, toda vez que, mediante Resolución No. 0012 de 5 de febrero de 1991, proferida por la Junta Seccional de Escalafón Nacional ante Bogotá, fue excluido del escalafón docente al haber incurrido en causal de mala conducta por abandono del cargo, de acuerdo con el artículo 46 del Decreto 2277 de 1979.

Bajo estos supuestos, concluyó que dado que en el caso concreto sobre el actor pesa una sanción de exclusión del escalafón docente, por abandono del cargo, no es posible reconocerle la prestación pensional deprecada toda vez que, no logró satisfacer ciertos requisitos y cualidades éticas y morales exigidas por la Ley 114 de 1913.

RECURSO DE APELACIÓN:

Argumenta la parte recurrente que, era innegable la vocación pensional del señor Pedro Pablo Jiménez Moreno al haber reunido los requisitos exigidos por la ley para el reconocimiento de la pensión gracia, prestación que debió ser pagada desde el mismo momento que hizo la solicitud ante la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

Sostuvo que mal hace el Tribunal en negarle al señor Pedro Pablo Jiménez Moreno el reconocimiento y pago de una pensión gracia con fundamento en una causal de mala conducta, prevista en el artículo 46 del Decreto 2277 de 1979, toda vez que, dentro del expediente no se

allegó el material probatorio necesario para identificar las circunstancias de tiempo modo y lugar en que supuestamente el demandante incurrió en falta disciplinaria, por abandono del cargo.

Argumentó que, resulta contradictorio el hecho de que con posterioridad a la exclusión del actor del escalafón docente hubiera retomado sus labores como docente del Distrito capital, dado que la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en el acto acusado, es enfática en calificar como reprochable la conducta del señor Pedro Pablo Jiménez Moreno como docente oficial.

PROYECTO: confirma

En efecto, tal como quedó dicho en el acápite, que antecede, denominado marco normativo y jurisprudencial de la pensión gracia, la Ley 114 de 1913 en su artículo 4 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.

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.

De acuerdo con el Decreto 2277 de 24 de septiembre de 1979, estima la Sala que 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.

Bajo estos supuestos, observa la Sala que en el caso concreto la Junta Seccional del Escalafón Nacional ante Bogotá, mediante Resolución No. 0012 de 5 de febrero de 1991, excluyó del escalafón docente al señor Pedro Pablo Jiménez Moreno, al quedar demostrado su abandono del cargo como docente dependiente de la División de Educación Básica Primaria de Bogotá D.C., lo que con posterioridad, de acuerdo con el artículo 40 del Decreto 2480 de 1986, trajo como consecuencia que el Alcalde Mayor del Distrito Capital por Resolución No. 1772 de 15 de junio de 1992 ordenara su destitución e inhabilidad para ejercer funciones públicas por el término de un año.

De acuerdo con los razonamientos que anteceden, el hecho de que el señor Pedro Pablo Jiménez Moreno hubiera sido excluido del escalafón docente y en consecuencia destituido del cargo de docente dependiente de la División de Educación Básica Primaria de Bogotá D.C., impide el reconocimiento de la pensión gracia en los términos del artículo 4 de la Ley 114 de 1913, tal como lo consideró el Tribunal en la sentencia apelada.

En efecto, a juicio de la Sala la conducta sancionada al actor, esto es, el abandono del cargo, claramente constituye causal de mala conducta de tal gravedad que como quedó visto ameritó no sólo la imposición de la exclusión del escalafón docente y la destitución del cargo sino también, la inhabilidad por el término de un año para el ejercicio de funciones públicas.

Finalmente, en relación con el argumento de la parte demandante según el cual el actor volvió a prestar sus servicios como docente del Distrito Capital, con posterioridad a la sanción de destitución que le fue impuesta, dirá la Sala que, de acuerdo con Resolución No. 0012 de 5 de febrero de 1991, el abandono del cargo en que incurrió el señor Pedro Pablo Jiménez Moreno ocurrió durante el período comprendido entre el 31 de marzo y el 6 de junio de 1986, lapso que hace parte de los 20 años de servicios que hoy pretende acreditar para obtener el reconocimiento y pago de la pensión gracia, lo cual no varía por el hecho de haber cumplido, con posterioridad, la sanción de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas.

En este mismo sentido, debe decirse que el hecho de que el señor Pedro Pablo Jiménez Moreno hubiera vuelto a desempeñarse como docente del Distrito Capital por sí solo, no implica que el abandono del cargo en que incurrió como docente no hubiera sido una conducta reprochable en su momento y merecedora de una sanción ejemplarizante como lo fue su destitución del cargo y la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, por el término de un año, lo que hoy impide el reconocimiento de una pensión gracia en los términos de la Ley 114 de 1913.

Proyectó: Hernán Guzmán

Revisó: Dra. Elizabeth Becerra

NOTA DE PIE DE PÁGINA:

1 Al respecto pueden verse las sentencias de 21 de mayo de 2009. Rad. 2040-2006. M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez; Sentencia de 1 de octubre de 2007. Rad. 0417-2007. M.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren y sentencia de 24 de abril de 2003. Rad. 4251-2002. M.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.G

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:26:20