

**PENSIÓN GRACIA: REQUISITO DE BUENA CONDUCTA, ACATAMIENTO
JURISPRUDENCIAL DEL PRECEDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA
JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DEL HUILA DEL 2012 A
2015**

MONOGRAFIA DE GRADO PARA OPTAR POR EL TITULO DE ABOGADO

CARLOS ANTONIO CORTES CORTES

Autor

DIANA RINCON ANDRADE

Directora trabajo monográfico

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

PROGRAMA DE DERECHO

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

NEIVA

DICIEMBRE DE 2016

INDICE

INTRODUCCIÓN	6
1. ACERCA DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EN COLOMBIA.....	20
1.1. EL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA	27
1.2. EL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886.....	30
1.3. EL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EN VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.	31
1.4. OBLIGATORIEDAD DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL PARA LOS JUECES EN COLOMBIA.	32
2. ANTOLOGIA DE LA PENSIÓN GRACIA: EVOLUCIÓN Y PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EN CUANTO AL REQUISITO DE BUENA CONDUCTA.	36
2.1. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PENSIÓN GRACIA.....	36
2.2. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO EN CUANTO AL REQUISITO DE BUENA CONDUCTA EN PENSIÓN GRACIA, ANÁLISIS DE CASOS.....	41
2.2.1. PENSIÓN GRACIA, ACTOS SEXUALES ABUSIVOS CON ESTUDIANTES.....	41
2.2.2. PENSIÓN GRACIA, PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAS POR DELITO DOLOSO.	44
2.2.3. PENSIÓN GRACIA, ABANDONO DEL CARGO.	47
2.2.4. PENSIÓN GRACIA, CONDENA POR HOMICIDIO.....	49
2.2.5. SUSTITUCIÓN PENSIÓN GRACIA, DESTITUCIÓN DEL CARGO.	51
2.2.6. PENSIÓN GRACIA, SANCIÓN DISCIPLINARIA DE AMONESTACIÓN ESCRITA A LA HOJA DE VIDA.	53
3. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DEL HUILA EN CUANTO AL REQUISITO DE BUENA CONDUCTA EN PENSIÓN GRACIA, ANÁLISIS DE CASOS.	57
3.1. PENSIÓN GRACIA, ABANDONO DEL CARGO.	57
3.2. PENSIÓN GRACIA, SUSPENSIÓN DE CARGO.	59
3.3. PENSIÓN GRACIA, DELITO DOLOSO DE REBELIÓN.....	61
3.4. PENSIÓN GRACIA, SUSPENSIÓN DE CARGO POR 15 DÍAS.	63
3.5. PENSIÓN GRACIA, REQUISITO DE BUENA CONDUCTA.	64

3.6.	PENSIÓN GRACIA, ABANDONO DEL CARGO.	65
3.7.	PENSIÓN GRACIA, VIOLENCIA CONTRA EMPLEADO PÚBLICO.....	65
3.8.	PENSIÓN GRACIA, ABANDONO DEL CARGO E INCUMPLIMIENTO DE JORNADA LABORAL.	68
3.9.	PENSIÓN GRACIA, FALTA DE AGOTAMIENTO DE VÍA ADMINISTRATIVA, ABANDONO DEL CARGO.	70
4.	ANÁLISIS SOBRE EL ACATAMIENTO DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DEL HUILA SOBRE EL REQUISITO DE BUENA CONDUCTA EN PENSIÓN GRACIA.	72
4.1.	ABANDONO DEL CARGO COMO CAUSAL DE MALA CONDUCTA.	77
4.2.	DELITOS DOLOSOS COMO CAUSAL DE MALA CONDUCTA.....	82
4.3.	EL INCUMPLIMIENTO SISTEMÁTICO DE LOS DEBERES Y LA VIOLACIÓN REITERADA DE LAS PROHIBICIONES, DESTITUCIÓN DE CARGO, SANCIÓN DISCIPLINARIA COMO CAUSAL DE MALA CONDUCTA.....	85
	CONCLUSIONES	89
	BIBLIOGRAFÍA.....	99
-	Jurisprudencia:	99
-	Leyes y Decretos:.....	100
-	Constitución Política de Colombia de 1991.....	101
-	Doctrina:.....	101

**PENSIÓN GRACIA: REQUISITO DE BUENA CONDUCTA,
ACATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DEL PRECEDENTE DEL CONSEJO DE
ESTADO EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DEL
HUILA DEL 2012 A 2015**

Resumen

El presente trabajo monográfico tiene como objeto analizar si la Jurisdicción Contencioso Administrativa del Huila, dentro de los años 2012 a 2015 ha acatado el precedente Jurisprudencial de la Sección Segunda del Consejo de Estado en cuanto al requisito de buena conducta establecido en el numeral 4° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913 cuando se pretende el reconocimiento y pago de la pensión Gracia.

La metodología implementada durante el trabajo monográfico fue mixto, ya que se requirió del enfoque cuantitativo y cualitativo, y de igual forma es de tipo descriptivo porque se ha fundamentado en el análisis jurisprudencial del Consejo de Estado, Tribunal Contencioso Administrativo del Huila y Juzgados Administrativos de Neiva en cuanto a derechos relacionados con la Pensión Gracia desde una óptica garantista y tendiente a efectivizar los derechos de los docentes, teniendo como pilares los principios del Derecho Procesal con el fin de analizar si efectivamente los Juzgados Administrativos del Huila acatan el precedente jurisprudencial de la Sección Segunda del Consejo de Estado en cuanto al requisito de buena conducta establecido en el artículo 4 numeral 4 de la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión Gracia.

El resultado del presente trabajo monográfico arrojó que el precedente jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado en cuanto al requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia ha sido respetado en debida forma y acatado generalmente dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa del Huila, a excepción del Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Neiva – Huila y en algunos casos del Tribunal Administrativo del Huila, quienes a su vez, cuando se apartan del precedente jurisprudencial establecido no cumplen a cabalidad las cargas de transparencia y contra argumentación cimentadas por la Corte Constitucional.

Palabras Claves: Pensión Gracia, buena conducta, precedente jurisprudencial, Consejo de Estado, Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Abstract

This monograph aims to analyze whether the Huila Contentious Administrative Jurisdiction, in the years 2012 to 2015 has based the sentences on the precedent of the State Council-Second Section, regarding the requirement of good behavior established in paragraph 4 of the Article 4 of Law 114/1913 when the claim is the recognition and payment of pension Gracia mentioned.

The methodology implemented during the monograph was mixed, as it was required quantitative and qualitative approach, and similarly is descriptive because it has been founded on the jurisprudential analysis of the State Council, Huila Administrative Court and Neiva Administrative Courts, regarding rights related to Pension Gracia from a guarantee optics and tending to make effective the teacher's rights, based on the principles of procedure Law in order to analyze whether indeed the Huila Administrative Courts abide by the precedent of the State Council- Second section, regarding the requirement of good behavior established in Article 4 paragraph 4 of Law 114/1913 to access to Gracia pension.

The result of this monograph throw the precedent set by the State Council as to the good behavior requirement to access to the recognition and payment of the gracia pension has been respected in due form and generally abided within the Huila Contentious Administrative Jurisdiction, except the Neiva Fourth descongestion Administrative Court and in some cases the Huila Administrative Court, who in turn when they depart from precedent established not fully comply loads transparency and contraargument cemented by the Constitutional Court .

Keywords: Gracia Pension, good behavior, precedent, Council of State, Contentious Administrative Jurisdiction

INTRODUCCIÓN

Se cumplió un siglo de promulgación de la Ley 114 de 1913, y como consecuencia, un siglo de problemas jurídicos e interpretativos sobre la pensión gracia.

La lucha de los docentes por la igualdad generó la expedición de la Ley 114 de 1913 que contempla en su artículo 15 la Pensión Gracia para docentes de escuelas primarias oficiales, la cual después mediante las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, fue extendida a los docentes de escuelas normales y a los de establecimientos de escuelas secundarias.

Es así como desde 1913 se suscitan controversias dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre la pensión gracia, para lo cual coincidentalmente la jurisdicción contenciosa administrativa se creó en el mismo año mediante la ley 130.

Es evidente la responsabilidad que poseen los Juzgados Administrativos del Circuito de Neiva y el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila a la hora de tomar decisiones y por ende resultaría desproporcionado que un Juez de la República por desconocimiento del precedente jurisprudencial llegase a dejar a un ser humano sin un sustento mínimo, vital y móvil, como lo es una pensión vitalicia de jubilación gracia, ya que iría en contra de los pilares de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Es así como en el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia se consagra que en estos casos especiales, la dignidad de la persona está siendo vulnerada por el mismo Estado, por la discriminación a la que ha sido sometido, pues sin justificación legal ha sido desmejorada su situación al no reconocerle cierto derecho, en este caso la pensión gracia, incluso después de haber laborado al servicio del Estado por veinte o más años.

Asimismo, siendo un fin esencial del Estado Social del Derecho, el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, resulta increíble que en casos pensionales y de seguridad social sea el mismo Estado quien en esta oportunidad vulnere, atente y violente los derechos ciertos, irrenunciables, e indiscutibles adquiridos legalmente conforme a derecho de las personas que le han prestado sus servicios.

A pesar de que la Ley que consagra la Pensión Gracia (Ley 114 de 1913) cumpla más de un siglo de vigencia, en la actualidad se presentan conflictos jurídicos en cuanto a la

interpretación de esta norma y las posteriores que reglamentan la Pensión Gracia. Es evidente la necesidad de determinar si las providencias (autos y sentencias) dictadas por los Jueces Administrativos del Huila en materia de Pensión Gracia acatan el precedente jurisprudencial o si se apartan fundadamente.

Igualmente se justifica la importancia de una investigación sobre la Pensión Gracia en la medida de que se trata sobre una mesada pensional, lo cual puede significar para un docente el único sustento económico para satisfacer sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar, lo cual puede llegar a ser vulnerado por un Juez de la Republica, es decir el mismo Estado, que desconozca el precedente jurisprudencial de la Sección Segunda del Consejo de Estado en cuanto al requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión Gracia.

Ahora bien, también se hace necesario investigar los acaecimientos generados en materia procesal, es decir, la interpretación que han hecho los Jueces frente a La Ley 1395 de 2010, a partir del 01 de enero de 2014, fecha en la cual entra a regir en totalidad el Código General del proceso en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la Ley 1437 de 2011 desde su vigencia, es decir a partir del 02 de Julio de 2012 conforme al Artículo 308 *ejusdem*, ya que las anteriores leyes han modificado el proceso ordinario por medio del cual se tramitan las anteriores acciones, hoy medios de control de nulidad y restablecimiento para el reconocimiento de pensión Gracia y demás derechos relacionados a ésta.

En este momento la jurisdicción contenciosa administrativa del Huila está organizada por un Tribunal Administrativo con sistema escritural (Decreto 01 de 1984) y sistema oral (Ley 1437 de 2011), de igual forma existen 9 Juzgados Administrativos del Circuito de Neiva que tienen competencia sobre todo el territorio del Huila, los cuales se dividen en 6 Juzgados Administrativos de Oralidad que tienen competencia sobre los procesos presentados después del 02 de julio de 2012 y bajo la Ley 1437 de 2011 y por otro lado 3 Juzgados Administrativos que son Orales Mixtos, es decir tiene competencia sobre los procesos presentados antes y después del 02 de julio de 2012 y por ende deben aplicar según el caso concreto el Decreto 01 de 1984 o la Ley 1437 de 2011.

Cabe resaltar que antes de la entrada en funcionamiento de los 3 Juzgados Administrativos Orales Mixtos del Circuito de Neiva creados a partir del 01 de Diciembre de 2015, existían cinco Juzgados Administrativos de descongestión del circuito de Neiva que conocían de los procesos radicados antes del 02 de Julio de 2012, es decir empleaban el Decreto 01 de 1984.

Es evidente que el crecimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa desde su creación con la Ley 130 de 1913, se debe a la congestión judicial, lo anterior puede ser una de las razones por las cuales los jueces se apartan del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, sea o no una razón, lo importante es que el juez debe entender que en conflictos de la seguridad social como el área pensional, se está batallando es por una mesada pensional mínima para poder sufragar las necesidades básicas personales y posiblemente las de un núcleo familiar.

Actualmente se presentan múltiples conflictos jurídicos en la jurisdicción contenciosa administrativa del Huila en lo referente a la pensión gracia, los más característicos e importantes para conocimiento de los estudiantes, litigantes, y funcionarios de la rama judicial, son los siguientes:

En lo referente a la Pensión Gracia Post Mortem o la sustitución de la pensión gracia por fallecimiento del educador, el Consejo de Estado es claro en establecer que una vez completado el tiempo de servicios por el docente ya recae en él un derecho cierto para el trabajador, y no como lo tiende a ver la administradora una simple expectativa, pues el derecho se consolidó, por haber completado el tiempo de servicio exigido. Para el caso concreto se demostró que el actor laboro más de 20 años de servicio al momento de su deceso, y por ende se concluye que le asiste el derecho al reconocimiento de ésta y la correspondiente sustitución a su hija, pues se demostró en el proceso que la demandante es la beneficiaria de la pensión post mortem. (CE 2, 12 de Julio de 2012, V. Alvarado).

Asimismo vale la pena recalcar que según el Consejo de Estado la finalidad de la sustitución pensional, es precisamente garantizarle a los beneficiarios del pensionado la posibilidad de su congrua subsistencia, en otras palabras, que su hijo menor o mayor de edad si continua sus estudios, su esposa o esposo, compañera o compañero permanente,

tengan la seguridad, al menos económica, que recibían del pensionado fallecido quien aportaba al sostenimiento del hogar.

La pensión de jubilación post mortem tiene como requisito de tiempo de servicios que debe tener o completar el docente un mínimo de 18 años de servicio al momento de su muerte para acceder a la pensión ordinaria de jubilación Gracia. En relación con la aplicación del Decreto Legislativo 224 de 1972 para efectos del reconocimiento y sustitución de la pensión gracia para aquellos docentes que fallezcan y no cumplan el requisito de 18 años de tiempo de servicio, el Consejo de Estado en algunos caso considera necesario conforme a los derechos fundamentales de seguridad social aplicar el régimen general de la seguridad social, es decir la Ley 100 de 1993, que exige para la pensión sobreviviente un mínimo de 50 semanas cotizadas dentro de los últimos 3 años. (CE 2, 21 de Octubre de 2010, B. Ramírez).

Otro conflicto jurídico que se presenta dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa en referencia a la pensión gracia, es la reliquidación de la misma, al respecto el consejo de Estado ha manifestado que es cierto y claro que la pensión gracia pertenece a un régimen especial, y que por ende se debe aplicar o puede ser liquidada conforme la Ley 62 de 1985 y Decreto Reglamentario 1743 del mismo año.

A razón de lo anterior el Consejo de Estado especifica que para sacar la base del promedio mensual de los salarios obtenidos en el último año de servicios, se debe entender que este último año es el año inmediatamente anterior a la adquisición o consolidación del derecho, por tal razón todas las demandas que pretendan la reliquidación con base a los factores salariales devengados en el año anterior al retiro tendrán un despacho desfavorable toda vez que el consejo de Estado ya ha sido enfático en establecer lo anterior, pues el derecho a la pensión gracia se perfecciona con el cumplimiento de todos los requisitos que estableció el legislador y constituye un derecho invariable, salvo los ajustes anuales de ley. (CE 2, 14 de Abril de 2016, W. Hernández).

Ahora bien, otro tema de controversia que se suscita dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa en lo referente a la pensión gracia es el tema de devolución de los dineros recibidos de mala fe al obtenerlos ilegalmente, que ocurre primordialmente

cuando algún docente consigue el reconocimiento y pago de la pensión gracia alterando o modificando, ya sea vía administrativa, judicial o extrajudicialmente alguna prueba documental, en la mayoría de los casos el certificado de salarios y tiempo de servicios, donde se evidencia el tipo de vinculación del docente.

Inicialmente siempre se parte que el docente o el beneficiario de la pensión gracia actúa conforme al principio de la buena fe, que implica la convicción del ciudadano, en que el acto emanado de la administración está sujeto a legalidad y por ende no tiene que prever que sea susceptible de demanda judicial o revocatoria, pues existe una legítima confianza en la actuación pública dada precisamente por la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos.

De acuerdo a lo anterior, tenemos que el principio de la buena fe señalado en el inciso segundo del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, incorpora una presunción legal, que admite prueba en contrario y por ello, le corresponde a la administración probar que el peticionario actuó de mala fe. Por ello, en tratándose de un error de la administración al concederse el derecho a quien no reunía los requisitos legales, no puede la entidad alegar a su favor su propia culpa para tratar de recuperar un dinero que fue recibido por una persona de buena fe. En este punto es menester recalcar que el Consejo de Estado siempre ha sido enfático en establecer que siempre y cuando la administración no demuestre que el peticionario actuó de mala fe, este nunca tiene que realizar la devolución de los dineros, toda vez que siempre se partirá con la postura de que el actor operó de buena fe conforme a los preceptos legales y constitucionales.

Es así como el Consejo de Estado siempre o la gran mayoría de los casos salvaguarda a los particulares que en marco de la buena fe han percibido prestaciones periódicas como consecuencia de decisiones tomadas de manera errónea por la administración, por la convicción del ciudadano en que el acto emanado está sujeto a legalidad; pero haciendo la salvedad mencionada anteriormente que si existe una serie de dudosas actuaciones de tipo global para obtener el reconocimiento de la pensión gracia, cuya final destinataria fue la actora. En consecuencia, no puede aceptarse que se aplique en el *sub lite* tal beneficio jurídico cuando se ha obtenido lucro a través de una acción

reprochable. (CE 2, 01 de septiembre de 2014, G. Gómez).

En cuanto a la compatibilidad de la pensión gracia con la pensión ordinaria de jubilación, inicialmente se generó la duda sobre si era posible toda vez que existe la imposibilidad de percibir dineros provenientes de la nación dos veces. Pero el Consejo de Estado dedujo que existe una excepción en cuanto a la pensión gracia que 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. (CE 2, 19 de Mayo de 2016, G. Valbuena).

Existe otro tipo de duda frente a la compatibilidad de la pensión gracia con la pensión ordinaria de invalidez, se conoce que la pensión de invalidez es como consecuencia de una pérdida de la capacidad laboral y por ende la finalidad de la misma es proteger a quien se halle en esta situación, garantizándole la protección de su derecho a la vida, seguridad social y por ende permitiéndole sufragar sus necesidades a pesar de la disminución de su capacidad laboral.

Como se ha mencionado anteriormente la pensión gracia fue instituida por la Ley 114 de 1913 como un reconocimiento a la importante y difícil labor desarrollada por los docentes y a su vez, como contraprestación por la baja remuneración que recibían.

Es así como esta prestación económica conforme a la jurisprudencia y la doctrina, es una pensión especial que emana de una ley que regula exclusivamente su reconocimiento y pago, y por tal motivo ha sido denominada como “gracia” otorgada por el Estado a los educadores oficiales que cumplieran con los requisitos señalados en los artículos 1º y 4º de la Ley 114 de 1913.

Por lo tanto las anteriores disposiciones permiten expresamente la compatibilidad entre dos tipos de prestaciones sociales: las de carácter ordinario y la especial, esto es, entre la pensión gracia y las demás pensiones consideradas como ordinarias (vejez, jubilación e invalidez).

Lo anterior teniendo en cuenta que el legislador colombiano en ningún momento al proferir la ley en mención previó disposición alguna que prohibiera de manera expresa la

coexistencia entre las pensiones gracia y de invalidez, al ser el régimen pensional de los docentes de carácter especial, significa que si en el mismo no se prohibió la compatibilidad de la pensión ordinaria con la gracia. (CE 2, 15 de Febrero de 2007, A. Arango).

Además es menester indicar que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 permite la coexistencia de la pensión gracia con la pensión ordinaria de jubilación, ello no es fundamento suficiente para concluir que la norma excluyó a la pensión de invalidez como prestación compatible con la pensión gracia. En otras palabras, en ningún momento la normativa prohíbe que la pensión especial gracia sea incompatible con la de invalidez, máxime si tiene en cuenta que en el caso de los docentes existe excepción respecto de la prohibición general de devengar doble asignación del tesoro público (art. 128 C.P.), en virtud del artículo 19 de la Ley 4 de 1992. (CE 2, 23 de Agosto de 2007, A. Ordoñez).

Similar ocurre respecto a la compatibilidad de la pensión gracia con el salario por el ejercicio docente por doble asignación del tesoro público, ya que como se ha mencionado existe una prohibición expresa de recibir más de una asignación proveniente del Tesoro Público, consagrada en el artículo 128 de la Constitución Política, la cual como se ha mencionado y aclarado anteriormente no es absoluta pues la misma disposición deja a consideración de la ley la posibilidad establecer excepciones.

Por tal razón es que el inciso 3° del artículo 6° de la Ley 60 de 1993, tratándose de pensión gracia permite al beneficiario recibir las mesadas correspondientes a estas junto con *“cualquiera otra clase de remuneraciones”*.

Por ende conforme a todo lo trazado anteriormente se puede concluir que la pensión gracia es compatible con otro tipo de remuneraciones, incluyendo, por supuesto, el salario. (CE 2, 21 de Octubre de 2011, A. Vargas).

Otro aspecto importante a resaltar dentro de la presente monografía a pesar de no tener un tilde sobre el requisito de buena conducta, pero que es de extrema relevancia en cuanto al reconocimiento y pago de la pensión gracia y que posteriormente generara muchas demandas dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa a nivel nacional, es el tema referente al reconocimiento a los docentes que hayan prestado el servicio a nivel

territorial cuyo salario se pagó con recursos de situado fiscal o del sistema general de participación, por tener el carácter de recursos propios del ente territorial.

Un aspecto que vale la pena tocar dentro del presente trabajo monográfico que será de gran importancia para los estudiantes, pero mucho más para los abogados litigantes y los funcionarios de la Rama judicial.

Ahora bien, como se ha mencionado la normatividad que dio origen a la pensión gracia y asimismo la jurisprudencia que analiza dicha normatividad establece que este privilegio será únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en Colegios del orden departamental, distrital o municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

Un punto que ha generado demasiada controversia dentro de los Despachos administrativos y las oficinas de los abogados litigantes es el tema referente a si los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal -hoy Sistema General de Participaciones- con el propósito de cubrir pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, hacen parte o no de los recursos propios de los entes territoriales, a lo cual se puede responder con seguridad conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado que efectivamente estos recursos del anterior situado fiscal y del ahora sistema general de participaciones si pertenecen a dineros propios del municipio o entidad territorial. (CE 2, 27 de agosto de 2015, G. Bula).

Se pondrá de presente el último fallo del alto tribunal contencioso administrativo (CE 2, 02 de Junio de 2016, L. Vergara) en donde se tienen como supuestos facticos que el actor adquirió el estatus real de pensionada el 23 de junio de 2009, fecha en la que tenía más de cincuenta años de edad y demostró 20 años de labores como docente oficial del orden nacionalizado.

Es menester aclarar que en sede administrativa, la UGPP antes CAJANAL negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia en el caso concreto con el argumento de que el actor prestó sus servicios con vinculación de carácter nacional conforme a los actos administrativos de nombramiento en los cuales se demuestra según la UGPP que la

vinculación es de orden nacional toda vez que la suscribe un delegado del Ministerio de Educación y no acreditó haberse incorporado a la docencia antes del 31 de diciembre de 1980 como docente del orden distrital, municipal o departamental.

En primera instancia el A quo denegó las pretensiones de la demanda con fundamento en que dentro del expediente administrativo, se puede observar la participación de un delegado del Ministerio de Educación Nacional en el decreto de nombramiento del docente, por tal razón concluye el Ad quo de que el demandante no cumplió la totalidad de requisitos exigidos para el reconocimiento y pago de la pensión gracia, ya que la vinculación que ostenta antes del 31 de diciembre de 1980, fue de carácter nacional, puesto que los recursos con los que se le pagaba su salario provenían de la Nación - Situado Fiscal hoy Sistema General de Participaciones

Ahora bien, el alto tribunal para dirimir este conflicto jurídico pone de presente la Ley 715 de Diciembre 21 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, en la cual dispone sobre El Sistema General de Participaciones, que este está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

Los artículos 356y 357 de la Constitución que se analizan, fueron modificados por el Acto Legislativo 1 de 30 de julio de 2001 que entró en vigencia el 1° de enero de 2002. Mediante esta reforma se suprimió el situado fiscal –cesión que hacía la Nación a los departamentos y distritos de un porcentaje de sus ingresos corrientes-, y se creó el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios.

La novedad más relevante radica en incluir a las entidades territoriales, en particular a los departamentos y distritos, como “destinatarios directos”, dejando así de ser “cesionarios” de estos recursos nacionales. (CE SCS, 2015, G. Bula).

Entonces para el Consejo de Estado, y tener mucho cuidado en esto funcionarios judiciales y abogados litigantes, los recursos que antiguamente la Nación cedía por

disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos. Evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no “recursos nacionales”.

Ahora bien, dentro del estudio monográfico no se analizaran a fondo todos los temas tratados anteriormente, sino que se analizara el más controversial que es el referente al requisito de buena conducta para acceder a la pensión gracia, el cual ha tenido significativos cambios jurisprudenciales dentro del Consejo de Estado y dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila.

Es así como el presente trabajo monográfico pretende mostrar la realidad que se presenta en la Jurisprudencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila en asuntos de Pensión Gracia específicamente en el requisito de buena conducta establecido en el artículo 4 numeral 4 de la Ley 114 de 1913, por ende la necesidad de analizar el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado en los Juzgados Administrativos del Huila y el Tribunal Administrativo del Huila con el fin de unificar y esclarecer la aplicación del ordenamiento jurídico para así evitar la vulneración de futuros derechos fundamentales.

Como consecuencia de lo anterior se plantea el siguiente problema de investigación:

¿Ha acatado la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila, dentro de los años 2012 a 2015, el precedente Jurisprudencial de la Sección Segunda del Consejo de Estado en cuanto al requisito de buena conducta establecido en el numeral 4° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913 cuando se pretende el reconocimiento y pago de la pensión Gracia?

En cuanto a la metodología de investigación implementada durante este proyecto fue **MIXTO**, ya que se requirió del enfoque cuantitativo y cualitativo, y de igual forma fue de tipo descriptivo porque se ha fundamentado en el análisis jurisprudencial del Consejo de

Estado, Tribunal Contencioso Administrativo del Huila y Juzgados Administrativos del Huila en cuanto a derechos relacionados con la Pensión Gracia desde una óptica garantista y tendiente a efectivizar los derechos de los docentes, teniendo como pilares los principios del Derecho Procesal con el fin de analizar si efectivamente los Juzgados Administrativos del Huila acatan el precedente jurisprudencial de la Sección Segunda del Consejo de Estado en cuanto al requisito de buena conducta establecido en el artículo 4 numeral 4 de la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión Gracia.

La metodología implementada contará con las siguientes etapas:

- a. Planeación: en esta fase se ha identificado y formulado el problema, además de haberse realizado una primera revisión bibliográfica y jurisprudencial.
- b. Diagnóstico: mediante el estudio de las sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado se definirá el precedente jurisprudencial.
- c. Recolección de Datos: Para la recolección y tabulación de estos se cuenta con una matriz que contemplara las variables de tipo prestación económica debatida en el proceso judicial, sentencias del Consejo de Estado y las respectivas providencias de los Juzgados Administrativos del Huila.
- d. Análisis e interpretación de datos: Se realizara un análisis de tipo jurídico sobre los resultados obtenidos y se evaluará la naturaleza de la carga de argumentación y acatamiento del precedente jurisprudencial por parte de los Juzgados Administrativos del Huila.
- e. Población de muestreo: Además de la normatividad relacionada con el reconocimiento y pago de la Pensión Gracia, la jurisprudencia vigente de la Sección Segunda del Consejo de Estado y la totalidad de las sentencias de primera o segunda instancia proferidas por los Juzgados Administrativos del Huila y el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila del 2012 a 2015.
- f. Resultado final será la descripción y una guía para tener claridad de la jurisprudencia vigente en los Juzgados Administrativos del Huila en asuntos de Pensión Gracia, determinando la importancia de aplicar el precedente jurisprudencial mediante el estudio de casos.

Es menester recalcar que la presente monografía condensa los conceptos de Pensión Gracia, y sus características principales, además de conceptos básicos del Derecho Procesal General, dichos conceptos serán desarrollados y analizados mediante providencias judiciales de la Sección Segunda del Consejo de Estado en materia de Pensión Gracia y su acatamiento por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila.

Es así como esta monografía está enfocada a satisfacer necesidades esencialmente consultivas para abogados litigantes, asesores jurídicos de las entidades estatales, funcionarios de los despachos judiciales y estudiantes de Derecho que quieran aprender sobre la realidad jurídica que se presenta en la jurisdicción contenciosa administrativa del Huila en cuanto al requisito de buena conducta establecido en el artículo 4 numeral 4 de la Ley 114 de 1913 para acceder al reconocimiento de la pensión Gracia.

Como consecuencia del reconocimiento de la Pensión Gracia para los docentes surgen múltiples disputas sobre la interpretación y aplicación de la misma, disputas que se tratarán a lo largo de la monografía con el fin de analizar si la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila ha acatado la jurisprudencia en asuntos de Pensión Gracia por parte del Consejo de Estado.

Se analizarán casos con el fin de aclarar uno de los puntos más álgidos en cuanto a los requisitos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, que es el requisito de buena conducta. El artículo 4 de la Ley 114 de 1913 prescribe que para el reconocimiento y pago de la pensión gracia, se debe comprobar la buena conducta.

De lo cual el Consejo de Estado ha sido enfático en establecer que es necesario que la conducta considerada como reprochable se haya reiterado en el tiempo o que, si este hecho de mala conducta se realiza una sola ocasión, sea tan grave, que afecte a otros derechos y libertades de la comunidad educativa, y por ende impidiendo así, el cumplimiento de los deberes y fines estatales, en especial el fin educativo de una eficiente prestación del servicio público. (CE 2, 10 de Octubre de 2013. A. Vargas; CE 2, 30 de Agosto de 2012, G. Arenas; CE 2, 03 de Marzo de 2011. V. Hernando; CE 2, 29 de Abril de 2010, B. Ramírez).

El tema del requisito de buena conducta para acceder a la pensión gracia será analizado a la luz de la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con el fin de determinar si los Juzgados Administrativos del Huila están acatando el precedente jurisprudencial, dentro del estudio de casos particulares y análisis de sentencias jurisprudenciales del Consejo de Estado y de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila.

Es así como dentro del presente trabajo monográfico inicialmente se investigara la historia del precedente jurisprudencial en Colombia, para posteriormente aclarar el concepto de precedente jurisprudencial.

De igual forma se analizara la aplicación de la jurisprudencia en vigencia de la constitución de 1886 y en vigencia de la constitución política de 1991 dentro del ordenamiento jurídico colombiano con el fin de analizar posteriormente si el precedente jurisprudencial posee un carácter obligatorio en su acatamiento.

En el capítulo número 5 del presente trabajo monográfico se analizará la noción y el concepto de la pensión gracia, asimismo se definirán sus características, requisitos e historia, para así en los capítulos número 6 y 7 mediante el análisis de casos determinar el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de Huila en cuanto al requisito de buena conducta en pensión gracia.

Una vez establecido el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila en cuanto al requisito de buena conducta en pensión gracia, se procede a analizar si la Jurisdicción Contenciosa del Huila acata en debida forma el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado en temas específicos como abandono del cargo, suspensión del cargo, delitos dolosos y sanciones disciplinarias.

Es por ello que pretendo como estudiante de Pregrado de la Universidad Surcolombiana resolver el conflicto de interpretación legal y jurisprudencial que se ha dado desde el 2012 al 2015 dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa del Huila en cuanto al requisito de buena conducta establecido en el artículo 4 numeral 4 de la Ley 114

de 1913 para acceder al reconocimiento de la pensión Gracia, con el fin de unificar y esclarecer la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado para que no se sigan vulnerado derechos fundamentales a una persona que laboro toda su vida al servicio del Estado, como lo son los docentes del Departamento del Huila y por ende entraremos a aclarar el concepto de precedente jurisprudencial inicialmente.

1. ACERCA DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EN COLOMBIA.

Antes de entrar a analizar los aspectos básicos de la Pensión Gracia y el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila, es menester aclarar el concepto de precedente jurisprudencial, el cual analizaremos y definiremos conforme a la lectura del ensayo de Mario Ricardo Segura, Magíster de la Universidad Libre, denominado *“Precedente Jurisprudencial vs. Unificación jurisprudencial”* y el asimismo el libro del Dr. Diego Eduardo López Medina *“El Derecho de los jueces”*.

La historia de nuestro ordenamiento jurídico colombiano siempre ha tenido un tinte del Sistema Romano Germánico o Sistema Continental, en el cual la jurisprudencia y el precedente jurisprudencial no tienen relevancia dentro del sistema jurídico establecido, sino que simplemente ocupan un rol secundario o como lo diría nuestra misma carta política con rol o criterio auxiliar para los jueces de la República al momento de tomar decisiones, ya que en este tipo de sistema la Ley se constituye como la principal fuente del Derecho.

El Sistema Romano Germánico se caracteriza inminentemente y principalmente por ser la ley, la principal fuente de Derecho dentro de un ordenamiento jurídico establecido, y asimismo otra característica primordial de este sistema es que sus normas se encuentran plasmadas dentro de cuerpos legales unitarios, con un orden y con un sistema determinado, que es lo que dentro de nuestro ordenamiento jurídico colombiano se conocen como Códigos.

El sistema en mención funciona sobre la base jurídica de los poderes ejecutivo y legislativo, los cuales a su vez se encargan de proferir las normas y leyes, las cuales posteriormente serán interpretadas, analizadas y aplicadas por el poder judicial, es decir la Rama Judicial, la cual está organizada en diferentes jurisdicciones y competencias que no vale la pena mencionar suponiendo los conocimientos previos del lector.

Ahora bien, es menester recalcar que el Sistema Romano Germánico estableció como fuentes del Derecho las siguientes:

-La Constitución, La Ley, La Jurisprudencia, La Costumbre, El Acto Jurídico, Los Principios Generales del Derecho y La Doctrina.

Es evidente que nuestro ordenamiento jurídico colombiano se estructuró con base a las pautas establecidas por el Sistema Romano Germánico que contempla a la Ley como lo más importante dentro del ordenamiento jurídico, a tal punto de que le otorga dos características importantes: una de ellas que consolida la ley como la fuente primordial de Derecho y la otra que consolida la Ley como la materia prima de los jueces para tomar sus decisiones judiciales.

No obstante a lo anterior y gracias a la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, y gracias también a la labor de la Corte Constitucional, el Sistema Romano Germánico ha presentado una evolución que lo aproxima, en algunas de sus características, al sistema del *Common Law*, de origen anglosajón, características que hacen referencia sin lugar a dudas al precedente jurisprudencial como fuerza vinculante para las autoridades.

Es evidente que la labor en las últimas dos décadas por parte de los Jueces de la República se ve reflejado en el análisis de los fallos o sentencias proferidas por los tribunales superiores a estos y en las interpretaciones que estas sentencias les dan a las leyes, es por ello que en algunos casos las leyes son ambiguas en muchos aspectos pues los tribunales las interpretan según el caso concreto.

Otra característica sobresaliente del Sistema anglosajón y que está presente en nuestro ya atenuado Sistema Romano Germánico es la figura de "*la ratio decidendi*", la cual se puede definir como la gnosis por la cual se decidió determinado proceso judicial, por ende las sentencias previamente dictadas obligan tanto al tribunal que las profirió como a los órganos judiciales inferiores a este a fallar con el mismo sentido o de forma similar, creando así un precedente jurisprudencial.

Ahora bien, una vez estudiado el origen de nuestro ordenamiento jurídico Colombiano y su evolución, es necesario estudiar las fuentes del derecho, y en especial las fuentes del Derecho Administrativo, el cual ocupa el campo a tratar dentro de la presente

monografía. Se debe entender el concepto de fuente de derecho como el origen o el inicio de donde emanan las demás normas que conforman toda la estructura del ordenamiento jurídico colombiano y que a la vez determina la conducta de los gobernados y gobernadores.

Es menester recalcar que las fuentes del Derecho Administrativo son las mismas fuentes generales del Derecho, por ello, son las siguientes:

- La Constitución, Código y Leyes que regulen la materia, Decretos del Presidente de la República (Decretos legislativos, extraordinarios, Constitucionales y reglamentarios), Jurisprudencia, Los Principios Generales del Derecho y La Doctrina.

Como consecuencia de las fuentes anteriormente señaladas se profirieron normas, especialmente en la Constitución Política de 1991 donde la constituyente señaló lo siguiente al respecto de las fuentes de derecho dentro del ordenamiento jurídico colombiano:

-El Artículo 230 de la Constitución Política de 1991, en el cual se establece que los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley, y a reglón seguido dice la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

Es por ello y también por el origen de nuestro sistema jurídico Romano Germánico que la Jurisprudencia es un criterio auxiliar del Derecho Administrativo, razón por la cual al momento del juez aplicar el debida forma el derecho, este se basa en las fuentes formales del mismo, y es así como los jueces únicamente generaran Derecho cuando exista un vacío o laguna, es decir cuando no haya una norma positiva dentro del ordenamiento jurídico colombiano que se pueda aplicar a determinado caso.

Pero lo anterior queda totalmente desvirtuado cuando a nuestro ordenamiento jurídico colombiano llego la teoría del precedente jurisprudencial derivada del Common Law, a partir de este momento, la Jurisprudencia sobre sale dentro del ordenamiento jurídico colombiano, siendo una herramienta usada diariamente por los jueces de la Republica al momento de proferir sus sentencias.

Ahora bien, en materia procesal del Derecho Administrativo a partir del 02 de Julio de 2012 entro a regir La Ley 1437 de 2011, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual derogó el anterior código contenido en el Decreto 01 de 1984, el cual contenía únicamente los aspectos especialísimos del procedimiento ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y llenaba sus vacíos con el procedimiento civil.

Últimamente la justicia colombiana ha sufrido un giro copernicano en cuanto a la aplicación de las leyes procesales, ya que se busca aplicar por encima de todo los principios de intermediación, celeridad y economía procesal con el fin de mejorar la eficacia de la justicia.

Con el fin de garantizar la efectiva aplicación de los principios generales del Derecho mencionados anteriormente, se acudió al esparcimiento normativo, es decir, la creación de leyes generales que regularan asuntos que antes eran vacíos o lagunas jurídicas, ejemplo de ello es la Ley 1395 de 2010, que fue la antesala para la expedición de nuevos códigos en cada jurisdicción. Es así como vino la promulgación de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el cual se encuentra en plena vigencia.

A partir del 02 de Julio de 2012 (entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) la rama legislativa de Colombia quiso eliminar la remisión al Código de Procedimiento Civil por parte del Código Contencioso Administrativo regulado anteriormente en el Decreto 01 de 1984, el cual únicamente desarrollaba los aspectos mínimos del procedimiento ante el Juez Contencioso. Es por ello que el legislador colombiano buscaba anheladamente la emancipación procesal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través de la ley 1437 de 2011 con la creación del Código Contencioso Administrativo y del Procedimiento Administrativo, por ende este nuevo código a diferencia del anterior, si entro a regular aspectos generales del procedimiento.

A pesar de todo el intento realizado por el legislador colombiano, la separación, independencia o emancipación no fue absoluta, ya que cuando se presenta una laguna, vacío o antinomia dentro de un determinado proceso judicial adelantado en la jurisdicción

contenciosa administrativa se deberá acudir, por expresa remisión legal (Artículo 306 de La Ley 1437 de 2011), a la Ley Procesal Civil.

Por otro lado, la figura del precedente se ha desarrollado a través de pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Es menester indicar que la jurisprudencia creada por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado como órganos de cierre tiene una característica diferente en cuanto a la jurisprudencia creada por los jueces y tribunales, la característica diferenciadora es que estas sentencias o jurisprudencia tienen efectos erga omnes, es decir para todos, y la jurisprudencia o sentencias proferidas por los segundos tiene efectos jurídicos inter partes, de allí que el hecho de que la jurisprudencia de la Corte Constitucional tenga fuerza de cosa juzgada constitucional. (CConst, C-104/1993 A. Martínez).

Asimismo, a través de la Sentencia C-131 de 1993, con ponencia de Alejandro Martínez, frente a la demanda de inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el cual se señalaba que la doctrina constitucional que se enunciaba en las sentencias de la Corte Constitucional únicamente sería un criterio auxiliar obligatorio para las autoridades y que de igual forma esta doctrina corrige la jurisprudencia.

La Corte Constitucional señaló la supremacía de la Constitución y el reconocimiento de la misma como norma de normas (artículo 4 de la Constitución Política de Colombia), y de igual forma recordó la estructura piramidal, jerárquica o estratificada de las normas dentro del ordenamiento jurídico colombiano, de tal manera que todas las normas inferiores a la Constitución Política de Colombia deben ajustarse a esta.

Sobre las fuentes del Derecho, La Corte Constitucional Colombiana ha señalado que se pueden diferenciar en formales y materiales, las primeras se fundamentan en el artículo 230 de la Constitución Política, y que a la vez constitucionalmente estas se clasifican en dos grupos los cuales poseen diferente jerarquía: una fuente obligatoria: el "imperio de la ley" y las fuentes auxiliares: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho y la Doctrina.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-083 de 1995, especificó y aclaró sobre el concepto de jurisprudencia lo siguiente: "*criterio auxiliar de la actividad judicial*", es menester entender que la Constitución Política de Colombia quiso darle un mayor alcance al concepto de jurisprudencia, puesto que además de la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de Casación, también otras corporaciones judiciales como son *el Consejo de Estado* y la Corte Constitucional, crean con sus fallos modelos de orientación a los tribunales y jueces. A pesar de que las orientaciones establecidas en dichas sentencias no son vinculantes sino *optativas* para los operarios judiciales.

La Corte Constitucional Colombiana referente a las fuentes de Derecho dentro del ordenamiento jurídico Colombiano ha señalado que se pueden diferenciar en formales y materiales, las fuentes formales son aquellas que se establecen en el artículo 230 de la Constitución Política, y que a la vez estas fuentes formales se clasifican en dos grupos: una fuente obligatoria que será la ley y otra fuentes auxiliares que será la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho y la Doctrina, lo anterior tal y como lo estipula la constitución política en su artículo 230.

Posteriormente en el año 1999 gracias a los Honorables Magistrados Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero se produjo la sentencia hito numero SU – 047 de 1999, la cual definió de manera correcta, precisa y concreta el concepto de precedente jurisprudencial y de igual forma expuso el alcance de este.

Dentro de la misma sentencia judicial en mención la corte Constitucional razonablemente diferenció entre la parte resolutive de la sentencia, llamada "decisum", la "ratio decidendi" que significa la razón de la decisión y los "obiter dicta", lo que traduce "dichos al pasar".

El "decisum" mencionado anteriormente conforme a la sentencia constitucional en mención se debe entender como la parte resolutive de la sentencia, es decir el "resuelve", esto es la determinación de que parte debe responder, de que parte dentro del proceso judicial gano y cual perdió, es donde se determina que derechos y obligaciones le corresponde a cada una de las partes encontradas en un proceso judicial.

Además en la sentencia en comento la Corte Constitucional habla sobre la “ratio decidendi”, la cual la define como una especie de formulación general, que en determinado caso judicial independientemente de los hechos que se presenten, esta ratio decidendi constituye los pilares o fundamentos de la sentencia o decisión judicial específica, es decir son los argumentos, ideas y razones principales por las cuales un servidor judicial decidió resolver el caso de esa manera.

En consecuencia, la “ratio decidendi” sirve dentro del ordenamiento jurídico como seguridad jurídica para que exista uniformidad en casos similares al momento de tomar decisiones, es decir se establecen parámetros a la hora de resolver determinado caso, lo anterior con el fin de evitar que se profieran sentencias judiciales con fundamentos caprichosos y sentimentales de funcionarios judiciales.

Es evidente la importancia del precedente jurisprudencial dentro del ordenamiento jurídico colombiano, por ende es así como todo operador o funcionario judicial debe ser permanente con sus decisiones previas, al menos por cuatro razones de gran importancia constitucional que se trazaron en la sentencia SU – 047 de 1999.

Estas razones básicamente se sintetizan en tener una seguridad jurídica estable y clara para así garantizar el principio constitucional de igualdad y de igual forma garantizar el acceso de la administración de justicia, ya que como consecuencia de esto se logra proteger la libertad ciudadana y permitir el desarrollo económico. Por último se dice que el precedente judicial también sirve como un mecanismo de control de la propia actividad judicial, ya que obliga al juez a tener un criterio uniforme sobre casos similares o análogos que ya han sido fallados o resueltos de una forma determinada. (CConst, C-104/1993 A. Martínez).

Conforme a lo anterior llegaría a pensar uno que existe dentro del ordenamiento jurídico colombiano una seguridad e igualdad jurídica para todo proceso judicial independientemente del asunto, ya que se entiende que los funcionarios judiciales deben ser conscientes al momento de decidir mediante sentencia determinado caso judicial y además de ello conforme a un precedente jurisprudencial establecido anteriormente. Sin embargo en determinadas situaciones es posible que los jueces de la Republica se aparten o cambien

la postura del precedente jurisprudencial establecido, cabe la pena resaltar que este hecho solo se puede realizar cumpliendo con la carga de transparencia y contra argumentación.

Es así como la Corte Constitucional en la Sentencia C-400 de 1998, con ponencia del Honorable Magistrado Alejandro Martínez Caballero, estableció los requisitos que debe cumplir un funcionario judicial para apartarse del precedente jurisprudencial establecido y así crear la existencia de un cambio Jurisprudencial legítimo.

El funcionario judicial que desee apartarse del precedente jurisprudencial establecido debe cumplir a cabalidad con las cargas de argumentación y transparencia, la primera de ellas consiste en fundamentar con razones y argumentos de peso la razón por la cual justifica apartarse del precedente jurisprudencial, esto es, decir porque la interpretación actual es mejor que la anterior. La segunda consiste en establecer cuál es el precedente jurisprudencial actual en determinado caso, es decir manifestar el conocimiento pleno del precedente jurisprudencial establecido. (CConst, C-400 de 1998 A. Martínez).

Posteriormente la Corte Constitucional mediante sentencia C-836 de 2001, con ponencia del Honorable Magistrado Rodrigo Escobar Gil, estudió la constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 69 de 1896, que establece el concepto de “doctrina probable”, su alcance y aplicación. La Corte constitucional especifica que la figura de “doctrina probable” está constituida por decisiones judiciales que contengan similares ratio decidendi, es decir un número determinado de sentencias judiciales sobre determinados casos similares en los cuales la ratio decidendi contenga los mismos argumentos y razones.

Continuando con lo anterior la Corte Constitucional especifica que se presenta la figura jurídica de doctrina probable cuando se presenten dentro del ordenamiento jurídico colombiano tres decisiones judiciales sobre un mismo punto de derecho, es decir con los mismos argumentos y la misma decisión que reflejen una realidad social determinada.

1.1.EL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa existía un artículo que establecía que las entidades públicas deberán tener en cuenta los precedentes

jurisprudenciales en los cuales el mismo asunto y decisión haya sido similar o análogo en cinco o más casos, dicho artículo es el 114 de la Ley 1395 de 2010, el cual a pesar de su importancia y trascendencia dentro del ámbito de aplicación legal y judicial, fue derogado expresamente por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

La existencia, aplicación y acatamiento del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa demuestra la preocupación jurídica del legislador por la existencia de un precedente judicial y la obligatoriedad de acatamiento del mismo.

El concepto de jurisprudencia y precedente jurisprudencial ha variado constantemente, pero la gran disputa es sobre su carácter obligatorio y vinculante, al respecto vale la pena mencionar que inicialmente se entendió e incluso algunos continúan defendiendo esta postura, que la jurisprudencia es un criterio únicamente auxiliar, y por ende al momento de tomar decisiones el juez únicamente está obligado a cumplir la ley, y por lo tanto la jurisprudencia no constituye fuente formal de la ley positiva. (CE 3, 29 de noviembre de 2004, M. Giraldo).

Sobre el acatamiento del precedente judicial por parte de los Jueces Contenciosos Administrativos al momento de proferir sus fallos, también se ha dicho que no es una facultad optativa ni caprichosa, sino que se debe materializar este acatamiento jurisprudencial con el fin de reflejar un respeto a las decisiones proferidas por los jueces de superior jerarquía y, en especial, de los órganos de cierre en cada una de las jurisdicciones. (CE 2, 5 de abril de 2011, L. Vergara).

Vale la pena resaltar que como se mencionó anteriormente el funcionario y operario judicial se puede apartar del precedente jurisprudencial establecido siempre y cuando cumpla con las cargas de contra argumentación y transparencia explicadas precedentemente.

Conforme a lo anterior, se evidencia que cuando se presentan situaciones fácticas iguales corresponde dársele la misma solución jurídica con el fin de respetar el precedente jurisprudencial fijado por los órganos de cierre, a menos que el juez competente cumpla

con las cargas de transparencia y contra argumentación con el fin de establecer las razones para apartarse del precedente jurisprudencial fijado.

Es indudable la importancia del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 dentro de nuestro ordenamiento jurídico, ya que como se mencionó anteriormente, este artículo es un pilar fundamental para el acatamiento del precedente jurisprudencial, de modo que especifica que las entidades públicas deberán acatar en debida forma y obligatoriamente los fallos reiterados por cada jurisdicción; y que como hemos mencionado anteriormente, solamente podrán separarse del precedente jurisprudencial cuando cumplan con la carga de transparencia y de contra argumentación que deberá verse reflejada al momento de motivar expresamente la decisión, es decir la Ratio Decidendi.

Por ende podemos concluir frente al precedente jurisprudencial que es necesario que dentro de todas las providencias judiciales emitidas por cualquier tipo de funcionario judicial se argumente y respete el precedente jurisprudencial vigente para así garantizar una seguridad e igualdad jurídica a cualquier ciudadano, pero vale la pena recordar que este acatamiento jurisprudencial no es totalmente absoluto, ya que el carácter vinculante del precedente jurisprudencial y su función orientadora a las decisiones judiciales futuras se puede atenuar siempre y cuando el funcionario u operario judicial cumpla con las cargas de transparencia y contra argumentación.

Ahora bien, es menester aclarar que el precedente jurisprudencial es vinculante dentro de su misma jurisdicción, es decir el precedente jurisprudencial establecido por la jurisdicción ordinaria o por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, no se vuelve vinculante para la otra, pues cada una posee de autonomía e independencia sobre la otra, cada una puede establecer las reglas y subreglas de interpretación de los asuntos sometidos a su reparto.

Por último, se evidencia que la postura del Consejo de Estado sobre el precedente jurisprudencial y la jurisprudencia está guiada a reconocerla simplemente como un criterio auxiliar de la justicia y que por ende el operario judicial al momento de proferir una decisión judicial solo está sometido al imperio de la Ley.

1.2.EL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886.

Durante la vigencia de la Constitución de 1886, la jurisprudencia en Colombia no tenía un papel importante dentro de la relevancia jurídica nacional, ya que no constituía un criterio vinculante ni obligatorio para los jueces y operarios judiciales de la República, y por ende podían legalmente y jurídicamente apartarse del precedente jurisprudencial establecido al momento de proferir la providencia judicial correspondiente en el caso concreto.

La herramienta jurídica de precedente jurisprudencial a pesar de haber estado en vigencia de un sistema jurídico positivo exegético, en el cual los fallos judiciales se fundamentaban única y exclusivamente en la Ley, y donde no tenía ninguna fuerza obligante, ni vinculante dentro de los fallos proferidos por los jueces de la República, tenía la connotación de servir como orientador o guía para el juez o funcionario judicial que se fundamentara en el uso y aplicación a los principios de justicia, igualdad y seguridad jurídica para decidir acoger los postulados y razones establecido en el precedente jurisprudencial para poder fundamentar su decisión conforme a este.

Dentro del marco normativo instaurado por la Constitución de 1886 el legislativo intentó de alguna forma atenuar el positivismo exegético presente dentro del ordenamiento jurídico colombiano, y por esa razón se promulgaron una serie de normas con el fin de generar relevancia jurídica a la jurisprudencia y al precedente jurisprudencial, ejemplo de ello fue la Ley 153 de 1887, que aún se encuentra vigente, la cual pretende que los fallos judiciales sean vinculantes de alguna forma para el juez al momento de proferir la decisión judicial, por tal razón se creó mediante esta ley la figura conocida como doctrina probable¹.

¹ Artículo 4 de la Ley 153 de 1887 y Artículo 10 Ley 153 de 1887 (subrogado por el artículo 4 de la Ley 169 de 1889).

La creación de esta figura jurídica conocida como doctrina probable dentro de un sistema tan enmarcado del positivismo jurídico y con características exegéticas fue sin duda un avance jurídico de gran magnitud para la época, ya que quebranta los cimientos del sistema jurídico establecido, poniendo relevancia jurídica al precedente jurisprudencial y la jurisprudencia a través de la doctrina probable, creando una connotación de criterio vinculante al precedente jurisprudencial para que así los jueces al momento de proferir una sentencia dentro de un caso análogo deben respetar y acatar este precedente jurisprudencial.

1.3. EL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EN VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.

Un giro copernicano se presenta en nuestra Carta Política de 1991, ya que se construye y fundamenta bajo el pilar del Estado Social de Derecho, contraria y opuesta a los pilares en que se cimentaba la Constitución de 1886.

Como se ha mencionado anteriormente es el artículo 230 de la Carta Política el que enmarca las fuentes de derecho para los jueces de la República de Colombia y por ende ha sido uno de los artículos de la Constitución Política que ha generado más discusiones sobre el alcance y aplicación de la jurisprudencia en nuestro sistema jurídico colombiano.

Se pensaría inicialmente que este artículo contempla la supremacía absoluta de la ley, pero que lo anterior se desvirtúa con la evolución jurisprudencial de los tribunales superiores, y en especial con la creación y evolución de la Corte Constitucional como órgano de cierre.

Debido a la redacción del artículo en comento se han generado dos posturas jurídicas sobre el alcance y aplicación de la jurisprudencia y el precedente jurisprudencial en Colombia. Por un lado están los que se basan en la interpretación exegética de la norma, los cuales argumentan que la jurisprudencia es un simple criterio auxiliar y que por ende los Jueces deben someterse en sus decisiones exclusivamente a la ley.

Para ellos el precedente jurisprudencial no obliga a un Juez de la República, ya que este no tiene criterio vinculante y obligatorio según ellos, y por ello en determinado caso

concreto el operario judicial puede apartarse del precedente jurisprudencial establecido sin necesidad de acudir a las cargas de transparencia y contra argumentación.

Por otro lado están los que se acogen a una interpretación sistemática del texto, es decir para quienes analizar el artículo 230 de la constitución Política desde una óptica de unidad jurídica, tanto interpretativa como de aplicación, es decir para ellos la expresión “Imperio de la Ley” se refiere a todo el ordenamiento jurídico en sentido integral.

Para ellos la jurisprudencia es parte del ordenamiento jurídico colombiano y por ello el precedente jurisprudencial no solo es criterio auxiliar sino que es criterio con fuerza vinculante y obligatoria para el Juez y operario judicial al momento de tomar decisiones y por ende no puede apartarse subjetivamente de este sin cumplir las cargas de transparencia y contra argumentación.

1.4. OBLIGATORIEDAD DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL PARA LOS JUECES EN COLOMBIA.

Los jueces de la república de Colombia en sus decisiones judiciales están obligados a respetar los precedentes jurisprudenciales debido al carácter vinculante y obligatorio de este, en especial los de la Corte Constitucional, pero obviamente los de las otras cortes y tribunales cierre, los anteriores precedentes jurisprudenciales siempre y cuando se encuentren en consonancia con los de la Corte Constitucional.

El precedente de la Corte Constitucional es tan importante dentro del ordenamiento jurídico colombiano que en Sentencia de Unificación 047 de 1999 se consolidaron y argumentaron las razones de la importancia de la creación y acatamiento de un precedente jurisprudencial, para así defender la seguridad jurídica y la justicia material.

Es por ello que *“(...) los jueces tienen la obligación constitucional de respetar sus propias decisiones. Podría pensarse que debido a los magnos poderes que la Carta Política dio a la Corte Constitucional y con el protagonismo que día tras día toman sus precedentes, es jurídicamente inviable que un Juez pueda separarse de ellos”* (CConst, SU-049 de 1999, C. Gaviria, A. Martínez).

Como se ha mencionado la obligatoriedad del precedente jurisprudencial varia depende de la postura doctrinal, pero la gran mayoría supone que con base al Artículo 230 de la Constitución Política de 1991, la jurisprudencia tiene un únicamente un *criterio auxiliar*, y que por ende solo tiene un papel de orientación al juez o funcionario judicial, pero que no impide que un Juez pueda separarse de ella si lo considera razonable siempre y cuando cumpla con las cargas de transparencia y contra argumentación, ya que está sometido exclusivamente a la ley.

Estos dos aspectos de carga de transparencia y contra argumentación fueron mencionados por la Corte Constitucional mediante auto de La Sala Plena 16 del 2000 en solicitud de nulidad de la sentencia T-973 de 1999, la cual menciona que tratándose de precedentes horizontales el Juez podrá apartarse del precedente jurisprudencial cuando se cumpla con estos dos requisitos constitucionales exigidos, los cuales ya fueron explicados.

Entonces, como se ha dicho reiteradamente el carácter vinculante y de obligatoriedad del precedente jurisprudencial no es absoluto, ya que como lo ha dicho la Corte Constitucional, estas características del precedente jurisprudencial deben analizarse en armonía con los principios de autonomía e independencia judicial aplicables para el funcionario y operario judicial, es por ello que *“el juez, podrá apartarse de un precedente (horizontal) cuando encuentre que no se configuran los mismos supuestos fácticos que en el caso resuelto anteriormente y por lo tanto no resulta aplicable, o cuando encuentre motivos suficientes para replantear su posición lo cual puede hacer mediante la introducción de distinciones que lleven a la conclusión que el precedente no es aplicable en el caso concreto.”* (CConst, SU-049 de 1999, C. Gaviria, A. Martínez).

Ahora bien, si bien es cierto que un análisis simple del artículo 230 de la Constitución Política puede determinar que la jurisprudencia es simplemente un criterio auxiliar y que por ende no tiene obligatoriedad de acatamiento por parte de los jueces de la Republica de Colombia, pero realizar esta simple interpretación sería algo excesivamente exegético y taxativo, ya que no podemos quedarnos nunca con la simple lectura de la ley para realizar su aplicación.

Los teóricos doctrinarios que defienden la postura de la no obligatoriedad del precedente jurisprudencial, recaen en exceso de una interpretación exegetica, lo cual dentro de la experiencia y realidad jurídica colombiana no se presenta, ya que este es uno de los países donde más se respeta y se cumple a cabalidad el precedente jurisprudencial de las altas cortes.

Ahora bien, esta en la realidad jurídica colombiana es evidente que la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, es decir los órganos de cierre o mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico colombiano tiene un papel demasiado importante dentro del mismo, ya que han sido los encargados de mantener los principios y derechos fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico colombiano.

A pesar de que taxativamente la jurisprudencia tenga un criterio auxiliar en la realidad evidenciamos que no es así, ya que por la importancia y conocimiento de los magistrados de estos órganos de cierre, por la historia del mismo órgano de cierre, por muchas más cosas, estos tribunales superiores se han convertido en algunos casos como órganos legislativos en vista de la omisión relativa del legislador colombiano.

Se puede evidenciar lo anterior fácilmente con los fallos que mas conmoción y polémica han causado en la sociedad colombiana por parte del alto tribunal constitucional, es decir la Corte Constitucional de Colombia.

Se puede poner de presente el fallo referente al regreso de las corridas de toros en la plaza Santa María en Bogotá – Colombia, en el cual la Corte ordena al municipio y al alcalde de Bogotá en un plazo no mayor a seis meses realizar todas las actividades pertinentes para que regrese a la Plaza Santa María las actividades taurinas, por considerar que vulnera el derecho fundamental a la libre expresión.

Cosa similar ocurre con dos fallos respecto al sector minero en Colombia, donde la corte constitucional en sede de tutela resuelve en el primero de ellos defender el territorio de las comunidades indígenas y étnicas al prohibir la explotación del territorio de aquellos mediante actividades mineras, considerar que vulnera los derechos fundamentales de la comunidad indígena y étnica de Colombia.

De igual forma un fallo importante por parte del alto tribunal constitucional fue el referente a la creación de la potestad a las entidades territoriales de aceptar o no la explotación minera dentro de su territorio a pesar de las directrices del gobierno nacional.

Asimismo hay un sinnúmero de sentencias o fallos relevantes dentro de nuestro ordenamiento jurídico colombiano que demuestran la importancia de la jurisprudencia y el precedente jurisprudencial, ejemplo de ellos son las sentencias sobre el aborto, el derecho fundamental a la salud, el matrimonio entre parejas del mismo sexo, la adopción entre parejas del mismo sexo, la aprobación de ley del feminicidio, etc., un sinnúmero de casos y temas que la jurisprudencia de las altas cortes ha resuelto y sentado ordenamiento jurídico en vista de la omisión relativa del legislador colombiano.

Por tal razón a pesar de taxativamente especificar que la jurisprudencia es un criterio auxiliar en la realidad evidenciamos que dentro de todo el ordenamiento jurídico colombiano el precedente creado por las altas cortes es acatado en su totalidad por todos los tribunales y juzgados de menor jerarquía, por lo tanto la obligatoriedad del precedente jurisprudencial se presente como una cortina de humo, ya que en la mayoría de los casos siempre se acata el precedente jurisprudencial, a pesar nuevamente de hacer la salvación de que la Corte Constitucional ha especificado que este criterio de obligatoriedad no es absoluto ya que existen principios como la autonomía e independencia del juez al momento de tomar decisiones que hacen que este operario judicial decida apartarse del precedente jurisprudencial establecido siempre y cuando cumpla con las cargas expuestas por la corte constitucional que serían a saber la carga de contra argumentación, entendida como aquella donde se estipula los supuestos fácticos y jurídicos por los cuales el operario judicial decide apartarse del precedente jurisprudencial establecido y la carga de transparencia, la cual es aquella que debe cumplir el juez o funcionario judicial de especificar dentro de la sentencia judicial en la cual se va a apartar del precedente jurisprudencial traer a colación el precedente jurisprudencial de la alta corte, es decir nombrar cual es el precedente jurisprudencial vigente en determinado caso dentro de la sentencia judicial a proferir.

2. ANTOLOGIA DE LA PENSIÓN GRACIA: EVOLUCIÓN Y PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL EN CUANTO AL REQUISITO DE BUENA CONDUCTA.

2.1.EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PENSIÓN GRACIA.

Ahora bien una vez aclarados las nociones, alcances y conceptos de jurisprudencia y precedente jurisprudencial, procedemos antes de analizar el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el requisito de buena conducta en la Pensión Gracia, a exponer la evolución legislativa de la pensión gracia.

La pensión Gracia fue creada por la Ley 114 de 1913, la cual otorgó a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 4° de la misma, una pensión Nacional por servicios prestados a los departamentos y municipios.

Es menester detenernos a hablar de la Ley 114 de 1913 y analizarla artículo por artículo. El artículo 1 de la ley en mención claramente declara el requisito de tiempo de servicios para acceder al reconocimiento de la pensión Gracia, el cual es “un tiempo no menor de veinte años”, por ende el docente al momento de radicar la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia debe acreditar en su certificado de tiempo de servicios un tiempo igual o superior a veinte años como docente.

El artículo número 2 de la susodicha ley especifica la cuantía de la mesada pensional, la cual en un inicio se establecido que sería de la mitad del salario que el docente hubiera devengado dentro de los dos últimos años de servicio al cumplimiento de los requisitos legales. Posteriormente este artículo fue modificado por el artículo 1 de la Ley 24 de 1947, y aclaro que cuando se trate de un docente la tasa o cuantía que tendrá la pensión gracia será o se liquidarán con el promedio de los sueldos devengados durante el último año de servicio.

El artículo más importante y de nuestra incumbencia es el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, ya que refleja los requisitos necesarios para poder hacerse beneficiario de la

pensión Gracia. Es aquí donde se plasma el requisito de buena conducta para poder acceder al reconocimiento y pago de la pensión Gracia, el artículo en mención vale la pena transcribirlo debido a su importancia.

Artículo 4 Ley 114 de 1913:

“1°. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.

2°. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres. (Derogado por la Ley 45 de 1931).

3°. 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.

4°. Que observa buena conducta.

5°. Que si es mujer está soltera o viuda. (Derogado artículo 8 Ley 45 de 1931).

6°. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.”

Primeramente la Pensión Gracia se otorgó a los docentes de enseñanza primaria oficiales, pero posteriormente y gracias a la Ley 116 de 1928² fue ampliada a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública.

Con el tiempo y solo hasta 1933 mediante la Ley 37, la pensión Gracia se hizo extensiva a los maestros de enseñanza secundaria que hubieran completado los servicios señalados en la misma ley.

Por ende es solo a partir de la Ley 114 de 1913, que los maestros de escuelas

² Artículo 6° de la Ley 116 de 1928.

primarias oficiales obtuvieron derecho a recibir paralelamente pensión nacional y departamental, lo cual sin duda revolucionó las perspectivas colombianas sobre la seguridad social en pensiones, ya que se creó un privilegio jurídico a los docentes el cual se hizo posteriormente extensivo a empleados y profesores de escuelas normales, inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los años de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria.

Posteriormente se promulgó la Ley 91 de 1989, la cual es una de las leyes más importantes y trascendentes en la historia de la educación en Colombia, ya que es por medio de la cual se crea el actual Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

El artículo 15 de la mencionada ley señala las disposiciones que regirían al personal docente nacional, nacionalizado y el que se vinculara con posterioridad al 1º de enero de 1990. De igual forma el artículo en mención especifica el régimen de prestaciones económicas de los docentes dependiendo de su carácter de vinculación, es decir si es nacionalizado (vinculado hasta el 31 de Diciembre de 1989) o si es nacional (vinculado a partir del 01 de Enero de 1990).

Ahora bien, el literal A) del numeral 2º ibídem implementó un nuevo requisito para poder acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, es por ello que actualmente solo 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 tiene derecho a la pensión gracia, es decir además de cumplir los requisitos exigidos en las leyes anteriores, solo tendrán derecho los docentes vinculados hasta esa fecha. De igual forma vale la pena recalcar que el artículo en estudio textualmente manifestó la compatibilidad de la pensión gracia y la pensión jubilación, a pesar de que ambas estén a cargo y se paguen con recursos de la Nación, lo cual siempre ha generado un amplio debate también.

Con todo lo anterior el Legislador buscó que luego de la nacionalización de la educación, establecida por la Ley 43 de 1975, los docentes departamentales o municipales vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, pudiera tener la oportunidad de acceder a la pensión gracia de conformidad con las Leyes 114 de 1913 y 37 de 1933 ya mencionadas

anteriormente, permitiendo así la compatibilidad de la pensión gracia con la pensión ordinaria de jubilación, *“aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación”*, siempre y cuando cumplieran con la totalidad de los requisitos.

Por ende la Ley 114 de 1913 consagró la pensión gracia en favor de los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicios y calidades personales previstos en la misma ley 114 de 1913.

La creación de la pensión gracia tuvo fundamento debido a las precarias consagraciones legislativas sobre el salario de los docentes de las instituciones educativas en Colombia, ya que los salarios y prestaciones sociales antes estaban a cargo de entidades territoriales, los cuales debían disponer de recursos propias para pagar la nómina de planta docente, lo cual en la realidad resultaba en salarios y prestaciones bajas, ya que la mayoría de entidades territoriales no disponían de los recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida.

Es así como la pensión gracia se creó como un beneficio o dadiva para los docentes, el cual estará a cargo de la Nación y cuyo objetivo es reducir la desigualdad existente entre los docentes que estaban a cargo de las entidades territoriales y los docentes que estaban a cargo de la nación, es decir el Ministerio de Educación Nacional, ya que los primeros tenían unos salarios y prestaciones con un bajo poder adquisitivo a diferencia de los docentes que nombraba directamente el Ministerio de Educación Nacional, que devengaban salarios superiores.

Hasta ahora se evidencia que la pensión gracia no puede limitarse únicamente a los maestros de escuelas primarias oficiales, como se estipuló en un principio con la Ley 114 de 1913, sino que la pensión gracia es para todo aquel docente que hubiere prestado servicios como empleado y profesor de escuela normal, o inspectores de instrucción pública o profesor de establecimientos de enseñanza secundaria, estos sí, siempre y cuando demostraran que la vinculación es de carácter municipal, departamental o regional, más no Nacional.

Es por ello que mediante sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, se

fijaron algunos lineamientos sobre la imposibilidad de recibir el reconocimiento y pago de la pensión gracia en un docente de carácter nacional, ya que es un requisito necesario e indispensable que el docente compruebe que no recibe retribución alguna de la nación, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. (CE Sala Plena, 29 de agosto de 1997, N. Pájaro).

En consecuencia con la normatividad que regula todo lo relacionado con la pensión gracia y asimismo la interpretación jurisprudencial que se le ha dado a esta, se puede concluir que la pensión gracia se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en Colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden Nacional.

Ahora bien, en cuanto al requisito establecido de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión Gracia establecido en la ley 114 de 1913 ha sido enfático en establecer que la mala conducta del docente debe ser permanente durante el ejercicio de la labor docente, pero aclarando que puede que las consecuencias de un solo hecho aislado sean consideradas tan graves que signifique la inmersión en una causal de una mala conducta lo cual impida el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Las causales de mala conducta que impiden el reconocimiento y pago de la pensión gracia fueron creadas hasta 1979 mediante el Decreto 2277 de 1979 y solo hasta este año entraron estas causales taxativas a nuestro ordenamiento jurídico con el fin de garantizar seguridad jurídica e igualdad a los docentes.

Estas causales se plasmaron en el artículo 46 del mencionado Decreto, las cuales vale la pena nombrar, ya que plasmaron taxativamente las causales de mala conducta para negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

“Art. 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, certificaciones 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 y la violación reiterada de las prohibiciones;*
- G. *El ser condenado por delito o delitos dolosos;*
- H. *El uso de documentos o informaciones falsas para inscripción o ascenso en el escalafón, o para obtener nombramientos, traslados, licencias o comisiones,*
- I. *El abandono del cargo;*
- J. *La utilización de la cátedra para hacer proselitismo político”.*

Corolario a lo anterior se debe aclarar que un solo hecho cometido una sola vez puede generar mala conducta, en el entendido de que este hecho considerado como aislado puede ser tan grave que afecte el servicio educativo y agreda el derecho fundamental de educación y como consecuencia de ello se genera o convierte este hecho aislado como una causal de mala conducta y por ende la negación al reconocimiento y pago de la pensión gracia. (CE 2, 7 de septiembre de 2006, A. Ordóñez).

Por ende de acuerdo con la jurisprudencia transcrita anteriormente se debe entender la mala conducta como una acción permanente durante el ejercicio de la labor docente, sin embargo, como bien lo ha dicho el Consejo de Estado, las consecuencias de un hecho aislado no pueden perpetuarse, es decir un solo hecho aislado puede ser considerado grave y por ende puede significar una mala conducta que impida el reconocimiento pensional.

2.2.PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO EN CUANTO AL REQUISITO DE BUENA CONDUCTA EN PENSIÓN GRACIA, ANÁLISIS DE CASOS.

2.2.1. PENSIÓN GRACIA, ACTOS SEXUALES ABUSIVOS CON ESTUDIANTES.

Inicialmente es menester indiciar las características e historia de la pensión gracia, la cual como ya se mencionó anteriormente fue creada con el artículo 4 de la Ley 114 de

1913 que señala que para gozar de la pensión de jubilación gracia, se debe comprobar, entre otros requisitos, haber observado buena conducta.

De acuerdo con la jurisprudencia, 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 considerado grave puede significar una mala conducta que impida el reconocimiento pensional. (CE 2B, 29 de abril de 2010, B. Ramírez).

Ahora bien, el caso concreto de la sentencia en comento comprende que el demandante nació el 1º de diciembre de 1946 y prestó sus servicios docentes en la educación primaria para el Departamento del Cauca entre el 16 de enero de 1970 y el 30 de junio de 1993, es por ello que el 15 de enero de 1990 cumplió 20 años de servicio y el 30 de noviembre de 1996, cumplió 50 años de edad.

Asimismo que mediante el Decreto No. 068 de 1º de septiembre de 1993, fue destituido del cargo de Director de la Escuela Rural Mixta “Potrerillo” del Municipio de La Vega (Cauca).

El actor por pretender haber cumplir los requisitos de edad y tiempo de servicios, radicó ante Cajanal la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión gracia, la cual fue negada mediante la Resolución No. 023262 de 13 de octubre de 2000 de la Subdirección de Prestaciones Económicas de Cajanal en razón a que el actor incurrió en causal de mala conducta.

Dentro del proceso judicial obran las denuncias penales formuladas por las señoras Mariela Pinto y Luz Marina Bravo Hurtado, en representación de sus hijas menores de edad, en contra del demandante, por los delitos de intento de acceso carnal con menor de 14 años e intento de violación a menor de catorce años, respectivamente, además de todas las providencias proferidas dentro del trámite judicial penal, tales como medida de aseguramiento consistente en caución prendaria por la presunta autoría del delito corrupción de menores, y sentencia proferida el 26 de mayo de 1993 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bolívar (Cauca), por medio de la cual fue condenado el

demandante por el delito genérico denominado de los actos sexuales abusivos, con una pena principal de 32 meses de prisión y como penas accesorias, la pérdida del empleo docente y la interdicción de derechos y funciones públicas; y la suspensión de la patria potestad por el mismo término de la pena principal.

Si bien es cierto que para el caso concreto el demandante cumplió con los requisitos de tiempo y edad para acceder a la pensión gracia, también es cierto que la Ley 114 de 1913, también prevé como requisito el “haber observado buena conducta”, requisito indispensable y fundamental para poder acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, es decir quien no satisface este requisito no podrá de ninguna manera hacerse merecedor de la pensión gracia. (CE 2, 25 de agosto de 2005. T. Cáceres).

Las causales de mala conducta que impiden el reconocimiento y pago de la pensión gracia fueron creadas hasta 1979 mediante el Decreto 2277 de 1979, las cuales fueron mencionadas anteriormente, y solo hasta este año entraron estas causales taxativas a nuestro ordenamiento jurídico con el fin de garantizar seguridad jurídica e igualdad a los docentes.

La mala conducta de la norma como requisito para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia debe tener “(...) cierta permanencia a lo largo de la carrera docente, de tal manera que se pueda concluir que su comportamiento fue inadecuado persistentemente. O que si no es así, que esta falta por lo menos sea grave, es decir si se comete una sola vez esta no requiere permanencia. (CE 2, 7 de septiembre de 2006, A. Ordóñez).

Por ende de acuerdo con la jurisprudencia transcrita anteriormente se debe entender la mala conducta como una acción permanente durante el ejercicio de la labor docente, sin embargo, como bien lo ha dicho el Consejo de Estado, las consecuencias de un hecho aislado pueden ser consideradas tan graves que de ocurrir puede significar una mala conducta que impida el reconocimiento pensional.

El Consejo de Estado mediante la presente sentencia judicial en estudio observa que el delito cometido por el demandante fue desarrollado con ocasión de su ejercicio docente,

ya que los sujetos pasivos del delito cometido fueron estudiantes del plantel educativo donde se desempeñaba el docente, por ende conforme a la ley 114 de 1913 y Decreto Ley 2277 de 1979 este delito cometido por el docente constituye una falta grave de tal magnitud que impide el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Se concluye pues que cuando se incumple el requisito de la buena conducta por faltas cometidas y sancionadas, frente al alumnado como en el caso concreto, en este punto el Consejo de Estado aclara que el hecho de negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia no se puede constituir como una sanción, es decir el hecho de que se le judicialice penalmente por el delito y que se le niegue la pensión gracia no constituye una doble sanción, por ende se respeta el principio de non bis in ídem, ya que la negación únicamente se da por el no cumplimiento de los requisitos exigidos taxativamente.

Por ende se demuestra que el demandante no cumplió con todos los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, y por ende el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, resolvió la segunda instancia confirmando la sentencia de 15 de julio de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda incoada por Danilo Antonio López Muñoz contra la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal.

2.2.2. PENSIÓN GRACIA, PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAS POR DELITO DOLOSO.

Para el presente caso se analizara la sentencia con radicado numero: 76001-23-31-000-2007-01247-01(0038-10) del 04 de Noviembre de 2010 de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado con Magistrado Ponente Gerardo Arenas Monsalve.

Para el caso concreto el demandante, el señor Germán Enrique Aguilar Ibagué, prestó sus servicios como docente al municipio de Tuluá, Valle del Cauca, en forma ininterrumpida, desde el 2 de febrero de 1976, laborando por más de 20 años, es por ello que mediante derecho de petición solicito ante la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, el reconocimiento y pago

de la pensión gracia de jubilación, el cual fue negado debidamente mediante acto administrativo notificado.

Dentro del expediente reposa constancia de 28 de octubre de 2005, suscrita por la Secretaria del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Tuluá, Valle del Cauca, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, Sala Penal, donde se condenó al actor a doce meses de prisión por los hechos, que tuvieron lugar el 26 de noviembre de 2000, constitutivos del delito de porte ilegal de armas.

Ahora bien, como se ha mencionado anteriormente para poder 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 y consagración, 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 y sobre todo que haya actuado con una buena conducta durante toda su prestación de servicios como docente.

Por ende conforme al artículo 4 de la Ley 114 de 1913 y al Decreto 2277 de 24 de septiembre de 1979, para el caso concreto el Consejo de Estado estimó que **la condena impuesta a un educador por la comisión de un delito doloso ha de entenderse como una causal de mala conducta.**

Corolario a lo anterior y con el fin de fundamental el argumento jurídico propuesto por el alto Tribunal, pone a colación la sentencia de 9 de febrero de 2006, con Radicado número 4555-04 y Magistrada Ponente Ana Margarita Olaya Forero donde se establece que el requisito de buena conducta es un requisito fundamental, necesario e indudable al momento de resolver sobre el reconocimiento y pago de una pensión gracia.

Una vez entendido lo anterior se debe poner a colación que para el caso concreto el demandante fue condenado a doce meses de pena privativa de la libertad e inhabilidad para ejercer derechos y funciones públicas por ser encontrado responsable como autor del delito de

porte ilegal de armas, en la modalidad de conducta punible dolosa, de acuerdo con lo previsto en los artículos 21, 22 y 365³ del Código Penal.

Por ende en la presente sentencia el Consejo de Estado concluye que el hecho de que al señor Germán Enrique Aguilar Ibagué se le registrara una condena privativa de la libertad mientras estaba vinculado como docente de planta a una institución educativa impide rotundamente el reconocimiento de la pensión gracia en los términos del artículo 4 de la Ley 114 de 1913.

A juicio del Consejo de Estado la conducta punible por la cual se juzgó al docente dentro de la sentencia en estudio, esto es el delito de **el porte ilegal de armas, en la modalidad dolosa, claramente constituye causal de mala conducta** conforme a las normas que regulan la pensión gracia, ya que es evidente que este hecho es tan grave que no solo se justifica la sanción de la pena privativa de la libertad sino que también la inhabilidad para ejercer funciones públicas.

Por ende y con fundamento en las anteriores consideraciones, El Consejo de Estado señala que el actor no cumplió a cabalidad la totalidad de requisitos exigidos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia conforme al ordenamiento jurídico vigente.

³ ARTICULO 21. MODALIDADES DE LA CONDUCTA PUNIBLE. La conducta es dolosa, culposa o preterintencional. La culpa y la preterintención sólo son punibles en los casos expresamente señalados por la ley.

ARTICULO 22. DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar.

ARTICULO 365. FABRICACION, TRÁFICO Y PORTE DE ARMAS DE FUEGO O MUNICIONES. El que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, suministre, repare o porte armas de fuego de defensa personal y municiones, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

Como consecuencia de todo lo anterior el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, decide confirmar la sentencia del 29 de septiembre de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda interpuesta por Germán Enrique Aguilar Ibagué contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL.

2.2.3. PENSIÓN GRACIA, ABANDONO DEL CARGO.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, con Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila mediante sentencia del 9 de febrero de dos mil doce (2012) con radicado 41001-23-31-000-2008-00467-01(2228-10) se sirve revocar una sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila sobre el requisito de buena conducta de la pensión gracia.

El demandante laboró más de 20 años en el sector oficial vinculado por un ente territorial (Departamental) en el sector educativo, además cumplió los 50 años de edad el 20 de mayo de 2004 por ende solicitó ante CAJANAL E.I.C.E. la "Pensión de Jubilación Gracia", pero que el Asesor de la Gerencia General y el Gerente Nacional de CAJANAL, negaron su derecho a percibir la pensión gracia, con el argumento de que había incurrido en la causal de mala conducta tipificada en el artículo 46 del Decreto 2777 de 1979, pues fue sancionado disciplinariamente con la suspensión de su cargo por el término de 90 días sin remuneración, mediante la Resolución N° 008 del 13 de agosto de 2002 y el Decreto N° 0107 del 12 de febrero de 2001.

Ahora bien, se evidencia que mediante resolución N° 008 del 13 de agosto de 2002, la Oficina de Control Disciplinario de la Gobernación del Huila, resolvió i) declarar al señor Gentil Osorio Tovar, disciplinariamente responsable de las conductas que se investigaron y, en consecuencia, ii) sancionarlo con multa de 90 días del salario vigente en el mes de noviembre del año 2013.

Inicialmente es menester aclarar la noción de abandono del cargo entendida como aquella que se genera cuando el docente sin justa causa no reanuda sus labores durante un

límite de tiempo especificado en la ley taxativamente.⁴ A su turno, el artículo 25 de la Ley 200 de 1995 dispone el abandono del cargo como causal de falta gravísima.

De conformidad con lo anterior, se observa que el abandono del cargo se erigió como una causal de mala conducta en el Decreto 2277 de 1979 y al tenor de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley 200 de 1995, constituye falta disciplinaria gravísima.

Para el caso concreto se tiene que el actor laboró por más de 20 años al servicio del Estado, cumpliendo así el requisito de tiempo de servicio, pero que se demostró que fue durante 8 meses como consecuencia de su participación en una huelga.

Para el Consejo de Estado en el caso concreto éste sólo hecho de ser suspendido por abandono del cargo por la participación en una huelga no implica que hubiera observado mala conducta, ya que según ellos este hecho es considerado como una circunstancia aislada, ya que como lo ha mencionado reiteradas veces el Consejo de Estado la mala conducta a que se refiere la norma debe ser permanente durante el ejercicio de la labor docente.

Es así como la buena o mala conducta del docente debe observarse a lo largo de su desempeño laboral y, por ende, inicialmente se puede considerar que un solo hecho aislado

⁴ Artículo 47 de la Ley 734 de 2002: Abandono del cargo. El abandono del cargo se produce cuando el docente sin justa causa no reanuda sus funciones dentro de los tres días siguientes al vencimiento de una licencia, una comisión o de las vacaciones reglamentarias; cuando deja de concurrir al trabajo por tres (3) días consecutivos; cuando en caso de renuncia, hace dejación del cargo antes de que se le autorice para separarse del mismo o antes de transcurridos quince (15) días después de presentada y cuando no asume el cargo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que se le comunique un traslado. En estos casos la autoridad nominadora, sin concepto previo de la respectiva Junta de Escalafón, presumirá el abandono del docente, mientras la Junta decide sobre la sanción definitiva de acuerdo con los plazos establecidos en el artículo 53 del presente Decreto.

no sea impedimento para el reconocimiento y pago de la pensión gracia, pero que si este hecho aislado es tan grave que afecta el servicio educativo es totalmente aceptable conforme al ordenamiento jurídico que no se reconozca la pensión gracia por no cumplir el requisito de buena conducta.

Conforme a lo anterior el Consejo de Estado en el caso concreto decide reconocer y pagar la pensión gracia a un educador a pesar de que este había tenido una sanción de multa, ya que a consideración del Consejo de Estado esta multa no tiene la magnitud suficiente para alterar el servicio educativo y que de igual forma dentro de los 20 años de servicio del docente esta sanción de multa es la única que reposa en su hoja de vida, por ende el consejo de estado estima que esta sanción no tiene el peso suficiente para negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia y como consecuencia de ello accede totalmente a las pretensiones de la demanda.

Así las cosas, el Consejo de Estado resuelve revocar la sentencia de 17 de agosto de 2010 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, que negó las pretensiones de la demanda interpuesta por el Señor Gentil Osorio Tovar contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).

2.2.4. PENSIÓN GRACIA, CONDENA POR HOMICIDIO.

Analizaremos la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, con Magistrado Ponente Gerardo Arenas Monsalve del 30 de agosto de dos mil doce (2012) y con Radicación número: 73001-23- 31- 000- 2010-00134-01 (2091-11).

Como supuestos facticos tenemos que el demandante el señor Ceferino Ruiz Romero nació el 23 de octubre de 1953 y prestó sus servicios como docente del servicio público de educación del Departamento de Tolima desde 1975.

Como se ha mencionado reiteradamente el derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, se otorgó a 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 y por ende **no tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.**

Conforme al ordenamiento jurídico colombiano que regula la pensión Gracia, determina que para acceder a la pensión gracia se debe cumplir el requisito de edad, además de los requisitos expresamente señalados en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, es decir, que en el empleo se haya desempeñado el docente con honradez y consagración, 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 y sobre todo la buena conducta de los docentes en el ejercicio de sus funciones.

Estima el Consejo de Estado para el presente caso y conforme a su **precedente jurisprudencial** del requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, en especial cuando se trata de un delito doloso, que cualquier tipo de condena impuesta a un educación por la comisión de un delito doloso se debe entender de manera tajante como una causal de mala conducta de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 114 de 1993. (CE 2, 30 de agosto de dos mil doce (2012) G. Arenas).

Es así como para el caso concreto y de acuerdo a la providencia de 21 de octubre de 1993 del Tribunal Superior de Ibagué, Sala Penal, mediante la cual confirmó parcialmente la sentencia de 30 de junio de 1993 proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Ibagué, que condenó al actor a 10 años de pena privativa de la libertad e inhabilidad para ejercer derechos y funciones públicas por encontrarlo responsable como autor del delito de homicidio simple.

Entonces se deduce del acervo probatorio del expediente judicial que el señor Ceferino Ruiz Romero tuvo una condena privativa de la libertad de 10 años, y que esta fue durante su vinculación como directivo docente de la Escuela Rural Mixta “Ramos y Astilleros” de Ibagué, lo cual conforme al precedente del Consejo de Estado impide el reconocimiento y pago de la pensión gracia en los términos del artículo 4 de la Ley 114 de 1913.

Lo anterior teniendo como fundamento de igual forma que la labor y actividad del docente tiene una importancia para la sociedad, cuyo objetivo es la instrucción de conocimiento y la formación en valores de las nuevas generaciones, que posteriormente serán el futuro de Colombia, por ende resulta inaceptable que los docentes que incurren en este tipo de comportamientos reprochables puedan obtener el reconocimiento y pago de la pensión gracia. (CE 2, 4 de noviembre de 2010, G. Arenas).

Para el caso concreto el apoderado del actor argumentaba que como no se había impuesto una sanción dentro de un proceso disciplinario que se hubiera podido adelantar, el cual según ellos era presupuesto necesario para que se configurara la mala conducta, el Consejo de Estado resuelve este argumento señalando que es suficiente la condena impuesta en el proceso penal para determinar la mala conducta del docente independiente de que la acción delictiva hubiera acaecido en circunstancias ajenas al ejercicio de su cargo como docente por lo ya expuesto y de conformidad con el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 114 de 1913.

Por ende el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, resuelve negar la nulidad del acto administrativo presunto negativo demandado, y las demás pretensiones de la demanda.

2.2.5. SUSTITUCIÓN PENSIÓN GRACIA, DESTITUCIÓN DEL CARGO.

Para el presente caso examinaremos la sentencia con radicado número 17001-23-31-000-2007-00329-01(0953-13) del 10 de octubre de dos mil trece (2013) del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A y Consejero ponente Alfonso Vargas Rincón.

Inicialmente se debe indicar que el ordenamiento jurídico que regula la pensión gracia de jubilación (Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933), nada hablaron sobre el tema de la sustitución de esta prestación pensional, y por ende, no se estableció un orden sucesoral o de beneficiarios a quienes pudiera trasladársele la pensión, al momento de fallecer el empleado jubilado.

Es así como se debe aplicar según el Consejo de Estado el Sistema General de Pensiones consagrado en la Ley 100 de 1993 específicamente el artículo 47, pues conforme a lo dispuesto en su artículo 279, dicha situación no encajaría dentro de las excepciones que allí se prevén, pues la gracia es una pensión del orden nacional reconocida por la Caja Nacional de Previsión Social.

Para el presente caso la demandante en calidad de compañera permanente de Marco Tulio Ruiz Hernández y Sandra Marín en su condición de madre y representante legal de los menores hijos del causante, pretenden el reconocimiento y pago de la sustitución de la pensión gracia que en vida recibía el señor Marco Tulio Ruiz Hernández, a partir de septiembre de 2004, fecha en que fue suspendida.

Como supuestos facticos de la sentencia se tiene que Marco Tulio Ruiz Hernández, le fue reconocida la pensión gracia mediante Resolución No. 6504 de 1988 y la pensión de jubilación a través de la Resolución No. 16151 del 9 de diciembre de 1996, expedidas por la Caja Nacional de Previsión Social. Ambas pensiones canceladas a través del FOPEP. El 18 de febrero de 2005 fallece el señor Ruiz Hernández en la ciudad de Manizales, razón por la cual las demandantes, el 28 de marzo del mismo año radicaron ante la Caja Nacional de Previsión Social, solicitud de sustitución pensional (gracia y jubilación).

Cabe resaltar que la entidad demandada argumenta que no se debe reconocer y pagar la pensión gracia al señor Ruiz Hernández puesto que este había sido sancionado disciplinariamente con destitución mediante Decreto 253 del 17 de junio de 1991.

Dentro del acervo probatorio se demuestra que al señor Marco Tulio Ruiz (causante) le fue reconocida la pensión gracia mediante Resolución No. 06504 de 1988, pero que mediante Decreto No. 253 de 17 de junio de 1991 fue destituido del cargo de

Docente con funciones de rector, en el Liceo Mixto Aranjuez del Municipio de Manizales.

Ahora bien, dentro de este caso se presenta algo particular y curioso, ya que si bien es cierto que el docente demandante fue destituido del cargo de docente por un hechos ocurridos en 1991, también es cierto que esta destitución se llevó a cabo posteriormente al cumplimiento de los requisitos para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, es decir en 1988 el docente ya había cumplido los requisitos de edad, tiempo de servicio y demás requisitos plasmados en la ley para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia y por ende se debe acceder a las pretensiones de la demanda conforme a la parte motiva de la sentencia.

Dentro del proceso se logró demostrar que los demandantes cumplen con los requisitos consagrados en el Régimen General de Pensiones (artículo 47 Ley 100 de 1993) para ser beneficiarios de la sustitución de la pensión gracia que devengaba en vida el señor Marco Tulio Ruiz.

Por ende el Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Segunda Subsección “A”, resuelve confirmar la sentencia del 9 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, por medio de la cual accedió a las súplicas de la demanda.

2.2.6. PENSIÓN GRACIA, SANCIÓN DISCIPLINARIA DE AMONESTACIÓN ESCRITA A LA HOJA DE VIDA.

Para el caso concreto tenemos la sentencia del diez (10) de julio de dos mil catorce (2014) con radicación número 25000-23-25-000-2011-01384- 01(3094-13) del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, con Consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve.

Ahora bien, para el caso concreto se tiene que la señora María Ludovina Cañón Espitia, cuenta con más de 50 años de edad, toda vez que su nacimiento se registró el 5 de agosto de 1955, asimismo la demandante prestó sus servicios como docente oficial al Departamento de Cundinamarca del 27 de octubre de 1978 al 16 de junio de 2006.

Como consecuencia de lo anterior, la señora María Ludovina Cañón Espitia solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, el reconocimiento y pago de una pensión de gracia de jubilación, pero que el 6 de octubre de 2008 la referida Caja de Previsión Social negó la anterior petición argumentando que la accionante no había acreditado la totalidad de los requisitos exigidos por el Decreto 2277 de 1979 para el reconocimiento y pago de la citada prestación pensional, ya que en su contra se registraba una sanción disciplinaria consistente en amonestación escrita.

Es así como el Consejo de Estado entra a analizar si la señora María Ludovina Cañón Espitia no reunía la totalidad de los requisitos exigidos por el legislador para el reconocimiento de la prestación pensional gracia toda vez que, en su hoja de vida se registraba una sanción de naturaleza disciplinaria consistente en “*amonestación escrita con anotación a la hoja de vida*”, por la pérdida de un objeto motobomba dentro de las instalaciones educativas de las cuales hacia parte la demandante.

Dentro del expediente reposa prueba documental donde la Dirección de Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural Número 70 del Municipio de Fúquene, Cundinamarca, le impuso a la accionante sanción disciplinaria⁵ consistente en “*amonestación escrita con anotación a la hoja de vida*”.

Se deduce de todo lo anteriormente plantado que con anterioridad a la fecha en que demandante solicitó el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación, esto es, el 3 de febrero de 2010, ya había sido sancionada disciplinariamente por la Dirección de Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural, número 70, del municipio de Fúquene, Cundinamarca, en su condición de educadora oficial, el 5 de marzo de 2001.

Dentro de la sentencia en análisis el Consejo de Estado estudia el tema de los derechos de naturaleza prestacional, es decir los derechos pensionales y por ende los derechos de la seguridad social los cuales tiene una característica u objetivo fundamental dentro de nuestro ordenamiento jurídico colombiano, ya que son los medios por los cuales los ciudadanos en estado de debilidad manifiesta o sujetos de especial protección

⁵ Ejecutada a través de la Resolución No. 074 de 21 de marzo de 2002, suscrita por el Secretario Jurídico del Departamento de Cundinamarca. (fls. 49 a 50, cuaderno No. 1).

constitucional pueden sufragar sus necesidades además de que asegura a los demás ciudadanos una garantía cuando se presenten contingencias a las que puede verse expuesto en el transcurso de su vida, entre ellas, la invalidez, la vejez o la muerte.

La Corte Constitucional sobre la seguridad social ha manifestado que gracias a la constitución política de 1991 esta se hizo extensiva y universal a toda la sociedad colombiana, por ello ya no es un privilegio de la clase más favorecida sino que se extendió a la clase trabajadora o asalariada, ya que la seguridad social no discrimina si la persona es trabajadora o no, de diferencia de tipo de raza, ni ideología. (CConst, T- 471/1992, S. Rodríguez).

Concluye el Consejo de Estado conforme al precedente jurisprudencial de seguridad social y de pensión gracia que si bien es cierto que la señora María Ludovina Cañón Espitia fue sancionada disciplinariamente por la Dirección de Núcleo de Desarrollo Educativo y Cultural, número 70, del municipio de Fúquene, Cundinamarca, no resulta, per se, una razón o causa suficiente para negarle el reconocimiento de una pensión de jubilación gracia, a quien, debe decirse, acreditó la edad y tiempo de servicios exigidos por la normatividad para el reconocimiento de la referida prestación pensional. Es decir la referida sanción no cuenta con la entidad suficiente para justificar la negativa al reconocimiento de la prestación pensional gracia solicitada por la actora dado que, la misma, tuvo origen en un hecho aislado y oportunamente reprochado por la administración, a través del proceso disciplinario que se siguió en su contra.

Así las cosas el Consejo de Estado resuelve confirmar la sentencia de 13 de septiembre de 2012, mediante la cual el Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, accedió a las pretensiones de la demanda.

Es evidente que una vez analizado el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, se puede determinar que la mala conducta debe ser permanente durante el ejercicio de la labor docente, pero que sin embargo, puede que las consecuencias de un hecho aislado no pueden justificar la pérdida de la pensión gracia, también es cierto que si este hecho aislado afecta gravemente la comunidad educativa o la prestación del servicio

educativo puede ser considerado como mala conducta que impida el reconocimiento pensional.

3. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DEL HUILA EN CUANTO AL REQUISITO DE BUENA CONDUCTA EN PENSIÓN GRACIA, ANÁLISIS DE CASOS.

3.1. PENSIÓN GRACIA, ABANDONO DEL CARGO.

Empezamos a analizar el precedente jurisprudencial establecido en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila sobre el requisito de buena conducta para el reconocimiento y pago de la pensión Gracia.

Inicialmente analizaremos la sentencia del 18 de Diciembre de 2012 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Neiva – Huila dentro del proceso con radicado 41001333100320100044100, en la cual se tiene como supuestos facticos, los siguientes:

La demandante Margoth Emira Hernández Parrado, laboro al servicio del Estado como docente, desde el 21 de Marzo de 1967 hasta el 30 de diciembre de 1969, en el Departamento de Cundinamarca.

Posteriormente mediante Decreto No. 215 del 1981 fue suspendida en el ejercicio de sus funciones por término de 60 días, a partir de la fecha de su expedición (11 de Febrero de 1981). Seis años después mediante Resolución No. 003 de 28 de enero de 1987, la suspenden excluyéndola del Escalafón Nacional docente por el término de seis meses.

Por resolución 959 de 1988 fue declarada insubsistente el nombramiento como maestro en el Distrito.

La demandante solicita ante la entidad demandada el reconocimiento y pago de la pensión gracia por cumplir según ella todos los requisitos legales para acceder a ella, pero la Caja nacional de previsión social – CAJANAL niega el reconocimiento y pago argumentando que la demandante no cumple todos los requisitos, específicamente el requisito de buena conducta, toda vez que la docente en el certificado de historia laboral presenta una sanción correspondiente a multa fijada mediante Decreto 026 del 13 de enero de 1999, la cual corresponde a falta disciplinaria.

Teniendo en cuenta todo lo anterior el Juzgado Cuarto Administrativo de descongestión de Neiva - Huila concluye que la causal por la cual se le niega la pensión gracia a la señora Margot Emira Hernández Parrado conforme al precedente jurisprudencial del consejo de estado esbozado en la presente sentencia judicial permite concluir que es una causal suficiente para negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia, por ende para el juzgado la docente demandante no satisface totalmente los requisitos especiales de la ley para tener derecho a la pensión jubilación gracia.

En vista de lo anterior el apoderado de la parte demandante interpone recurso de apelación contra la sentencia analizada anteriormente, argumentando que la buena o mala conducta del docente debe de observarse a lo largo de su desempeño laboral, y por ende no resulta admisible que un hecho aislado constituya un obstáculo para acceder a la pensión gracia, claro está, a menos que implique tal gravedad que aunque no haya sido reiterado en el tiempo amerite la sanción de este beneficio pensional especial.

Es por ello que mediante sentencia del 25 de Junio de 2014 el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, Sala séptima de decisión escritural, con Magistrada ponente Carmen Emilia Montiel Ortiz resuelve el recurso de apelación dentro del proceso con radicado 41001333100320100044101.

Inicialmente el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila esboza una serie de jurisprudencia sobre la pensión gracia y en particular sobre el requisito de buena conducta para acceder a la pensión gracia.

Posteriormente pone a colación la resolución No. 003 del 28 de enero de 1987, por la cual se excluye del escalafón nacional docente a la demandante, narrando que la ausencia de la educadora fue desde el 04 de febrero de 1980 hasta el 08 de octubre de 1986, sin que se hubiese presentado renuncia o solicitud de licencia comprobada, posteriormente presento renuncia no aceptada por la entidad nominadora el 21 de Febrero de 1985, continuando a esta fecha la docente incurriendo en abandono del cargo.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Huila conforme a las pruebas obrantes dentro del expediente concluye que la demandante se encuentra inmersa dentro de las causales de mala conducta del artículo 47 del Decreto 2277 de 1979, en especial a la causal de abandono del cargo, ya que no hay prueba sumaria dentro del proceso que argumente o justifique la ausencia de la docente al servicio educativo desde el día 04 de Febrero de 1980.

Ahora bien como ya se ha mencionado anteriormente la mala conducta como causal para negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia no debe ser realizada durante todo el tiempo de servicios del docente, es decir una sola conducta negativamente relevante puede imposibilitar el reconocimiento de dicha prestación económica, como ocurre en el caso concreto donde el Tribunal considera que al haber sido el abandono del cargo de la demandante desde el día 04 de Febrero de 1980 extendiéndose en el tiempo hasta el 13 de Noviembre de 1986, sin justificar de alguna forma toda esta ausencia, el Tribunal considera que esto es razón suficiente para resolver que no es dable un incentivo, ya que el desempeño de la docente no cumple a cabalidad los requisitos legales pertinentes para el reconocimiento de la pensión gracia.

Por ende el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila confirma en su totalidad la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Neiva, la cual niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia por no cumplir el requisito de buena conducta.

3.2. PENSIÓN GRACIA, SUSPENSIÓN DE CARGO.

Se analiza la sentencia del 31 de Octubre de 2012 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Neiva, dentro del proceso con radicado 41001333100120100032700, donde el actor laboro durante más de 20 años en el sector oficial como docente vinculado por un ente territorial, iniciando su vida laboral el 22 de Junio de 1980, además que nació el 21 de enero de 1958 y por lo tanto cumplió los 50 años el 21 de enero de 2008.

Como consecuencia de lo anterior el demandante solicito ante CAJANAL el reconocimiento y pago de la pensión gracia por cumplir los requisitos legales, pero que la entidad demanda negó tal reconocimiento al considerar que el peticionario había incurrido en una causal de mala conducta.

Dentro del acervo probatorio del proceso judicial reposa certificado de tiempo de servicio no. 36.454 expedido por la secretaria de educación departamental, el señor VICTOR MANUEL VARGAS STERLING presta sus servicios en el nivel básica primaria con vinculación en propiedad como nacionalizado en forma continua, figurando fecha de inicio el 22 de mayo de 1980, con un tiempo de servicio de 27 años, 01 mes, y 22 días. Igualmente, registra como sanciones dos suspensiones, la primera por dos meses desde el 3 de mayo de 1983 hasta el 02 de julio de 1983 y la segunda por 6 meses desde el 21 de junio de 1983 hasta el 20 de diciembre de 1983.

Pero que revisado el expediente de antecedentes administrativos, no aparece proceso disciplinario adelantado en contra del actor y de conformidad con el certificado de tiempo de servicios, se evidencia que durante los últimos años de servicios no fue objetivo de sanción, tan solo las descritas anteriormente.

Por ende el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Neiva concluye que el actor ha demostrado un tiempo de servicio que es mayor al exigido para adquirir su derecho de pensión gracia, periodo dentro del cual ha exhibido buena conducta, lo que implica que un solo hecho desfavorable acaecido en el año de 1983 no lo puede privar de la prestación, ya que como se ha mencionado la mala conducta debe ser reiterativa a lo largo del servicio como docente o que de no serlo debe ser tan gravosa para el servicio educativo que sin duda alguna impida el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Por tanto el Juzgado declara y resuelve que el señor VICTOR MANUEL VARGAS STERLING tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia por cumplir los requisitos legales.

3.3. PENSIÓN GRACIA, DELITO DOLOSO DE REBELIÓN.

Se analiza el caso del docente CARLOS TORRES, el cual laboro desde el 28 de abril de 1978 en calidad de docente seccional en el municipio de San Agustín – Huila, que el 21 de abril de 2003, cumplió 50 años de edad y en esa época ya acreditaba más de 20 años de servicio, en consecuencia solicito el reconocimiento y pago de la pensión gracia ante CAJANAL.

EL Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Neiva mediante sentencia del 30 de Mayo de 2012 esboza todo lo relacionado con el caso en mención, el cual tiene el numero radica 41001333100320100039100.

Como supuestos facticos se tienen que el señor Carlos Torres se desempeñó en calidad de docente en el nivel media vinculación en propiedad como Departamental y desde el 28 de abril de 1978 ha laborado en diferentes centros educativos del Departamento del Huila.

De acuerdo con el certificado No. 34.246 del 12 de septiembre de 2007, en dicha fecha acreditaba un tiempo de servicios de 24 años, 1 mes y 11 días; así como reposa la anotación de haber sido retirado del servicio por suspensión desde el 15 de abril de 1980.

Es por ello que obra Decreto No. 000207 del 15 de Abril de 1980 expedido por el Gobernador del Huila por medio del cual se suspendió al docente actor Carlos Torres acusado ante el juez de instrucción militar por el delito de Rebelión.

Por lo anterior el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Neiva considera que de acuerdo con la motivación contenida en los actos acusados el demandante satisface los requisitos de tiempo y edad para obtener el reconocimiento de esta prestación, pero no acredita la observancia de buena conducta, debido a que fue objeto de suspensión del cargo a partir del 15 de abril de 1980, al incurrir en el ilícito penal de rebelión.

Continua el Juzgado afirmando que la suspensión impuesta al educador se derivó de la comisión de un delito que solo admite su imputación a título de dolo y considerado en nuestra legislación como el alzamiento de armas para el derrocamiento del Gobierno

Nacional, cuya pena oscila entre 8 a 14 años, entendiéndose por tanto como una clara causal de mala conducta que impide el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Por lo tanto el Juzgado concluye que el demandante no cumple a cabalidad los requisitos para el reconocimiento y pago de la pensión gracia y por ende niega las pretensiones de la demanda.

En vista de lo anterior el apoderado del actor interpone recurso de apelación ante la sentencia de primera instancia en mención.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, Sala Séptima de Decisión Escritural, con ponencia de la Magistrada Carmen Emilia Montiel Ortiz, mediante sentencia de segunda instancia del 29 de Octubre de 2014 resuelve el recurso de apelación impetrado dentro del caso con radicado No. 41001333100320100039101.

Para analizar el caso el Tribunal Administrativo del Huila resalta que no obra en el expediente el proceso penal en el que presuntamente se condena a la parte actora por el delito de rebelión, y que además de ello, en el expediente judicial reposa oficio emitido por la Gobernación del Huila en el que se afirma que una vez revisada la hoja de vida del accionante no se pudo verificar la existencia de la decisión proferida por el juez 117 de Instrucción penal y Militar de la novena Brigada de Neiva.

Es así como el Tribunal Administrativo del Huila conforme al precedente jurisprudencial establecido por el consejo de Estado especifica que no es acertado negar la pensión gracia teniendo como fundamento un solo hecho aislado, sin que exista prueba fehaciente que el mismo afecto de forma grave el servicio que presta el educador, pudiéndose constatar, contrario a ello, la buena conducta observada por el demandante durante el tiempo posterior a la sanción penal que data del año 1980, pues tomando en conjunto el tiempo de servicio laborado desde la fecha del reintegro (1985) transcurrieron más de 17 años sin alteraciones en la prestación del servicio, sin que sea óbice para el computo del tiempo requerido que el mismo sea continuo.

Por ende el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila resuelve revocar la sentencia de primera instancia proferida por el juzgado tercero administrativo del circuito de Neiva, y en su lugar declara y ordena el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

3.4. PENSIÓN GRACIA, SUSPENSIÓN DE CARGO POR 15 DÍAS.

Se analiza la sentencia del 06 de Septiembre de 2013 del Tribunal Administrativo del Huila, Sala Primera Oral de Decisión con ponencia del Magistrado Jorge Alirio Cortes Soto, Numero de radicado: 41 001 23 33 000 – 2012 – 00160 – 00. Entra el Despacho judicial a determinar si la demandante Stella Cedeño tiene derecho a que se le reconozca, liquide y pague la pensión gracia, a pesar de haber sido sancionada disciplinariamente con suspensión de 15 días sin remuneración por aplicar un castigo físico a una de sus alumnas.

Ahora bien, de conformidad con el acervo probatorio se evidencia que el único antecedente reprochable dentro del ejercicio del desempeño de la demandante se contrae a la suspensión provisional de 15 días que le fue impuesta por parte de la Junta Seccional de Escalafón del Huila mediante la Resolución No. 1616 de septiembre 22 de 1983, por aplicar un castigo físico a una alumna.

El Tribunal Administrativo del Huila señala que es cierto que la conducta realizada por la demandante se encuentra contemplada como una causal de mala conducta en el artículo 46 del Decreto 2277 de 1979 y ello en principio riñe con el requisito de buena conducta que debe observar el interesado al reconocimiento de la pensión gracia (Art. 4º Núm. 4º, Ley 114 de 1913).

Adicionalmente, la Corporación resalta que, contrario a lo afirmado por la demandada, la suspensión provisional de la que fue objeto la actora no puede considerarse una sanción pues su naturaleza jurídica es la de una medida provisional que es viable decretar en el trámite de un proceso administrativo sancionador, entretanto se resuelve sobre la responsabilidad disciplinaria del encartado, de conformidad con el artículo 53 del Decreto 2277 de 1979. (CE 2, 4 de marzo de 2010, V. Alvarado, CE 2, 9 de febrero de 2012, V. Alvarado).

Al observar el texto de la suspensión impuesto a la actora se encuentra que está sustentado en el artículo 53 del decreto 2277 de 1979 y en dicha norma se señala que tal suspensión opera mientras se cumple el proceso disciplinario y como en el plenario no obra copia del mismo a pesar de haberse reclamado de manera insistente en forma oficiosa, por ende el Tribunal Administrativo señala que la demandada no probó que la docente actora hubiere incurrido en la falta que se le imputó y por consiguiente no incurrió en causal de mala conducta que le coarte el derecho a la pensión gracia.

En consecuencia, El Tribunal Administrativo del Huila resuelve que Stella Cedeño tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

3.5.PENSIÓN GRACIA, REQUISITO DE BUENA CONDUCTA.

El Tribunal Administrativo del Huila mediante sentencia del 26 de Marzo de 2014 con ponencia del Magistrado Jorge Alirio Cortes Soto resuelve el caso de la docente Mebanid Valverde, con radicado 41 001 23 33 000 – 2012 – 00075– 00.

Melbanid Valverde solicitó a la demandada el reconocimiento de la pensión gracia por considerar que cumple los requisitos legales por tener más de 50 años de edad, haber prestado sus servicios como docente de carácter departamental durante más de 20 años y haber desempeñado con idoneidad su labor y no contar con sanciones disciplinarias siendo negada en los actos demandados, porque no tuvo vinculación como docente oficial antes del 31 de diciembre de 1980 y por no cumplir el requisito de buena conducta.

En cuanto al requisito de buena conducta el Tribunal Administrativo del Huila señala que la demandada no logró demostrar que Melbanid Valverde hubiera sido objeto de sanción alguna y por tal no se hubiera desempeñado con honradez y consagración, pues nunca se allegó el proceso judicial el acto o hecho por el cual se acusaba de mala conducta, contrario a ello dentro de su hoja de vida no se advierte que la misma hubiera incurrido en comportamiento alguno que haya generado reproche y el certificado expedido por el secretario de educación y cultura de Pitalito el 10 de septiembre de 2010 pone de presente la ausencia de sanciones disciplinarias, además de obrar reporte de las menciones de honor y exaltaciones por su labor.

Por tal razón el Tribunal Administrativo del Huila resuelve que la docente Melbanid Valverde tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

3.6. PENSIÓN GRACIA, ABANDONO DEL CARGO.

Se analiza la sentencia del 11 de Diciembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, con ponencia del Magistrado Ramiro Aponte Pino, radicado numero 41 001 23 33 000 2013 00403 00, mediante la cual accede al reconocimiento y pago de la pensión gracia a pesar de que la docente presento abandono del cargo.

La demandante estuvo vinculada al servicio docente durante el lapso comprendido entre el 8 de marzo de 1977 y el 25 de enero de 2008, en calidad de docente territorial – nacionalizado y que tiene más de 50 años.

La Caja Nacional de Previsión Social resolvió desfavorablemente por conducto de la Resolución 52299 del 21 de octubre de 2008 la petición de reconocimiento y pago de la pensión gracia, argumentando que no satisfizo la buena conducta en el desempeño de sus funciones.

Ahora bien, para el Tribunal Administrativo con base en la información obrante en los actos que impusieron la sanción de suspensión por abandono del cargo se evidencia que esta se hizo porque la demandante y sus compañeros entraron en un cese de labores, lo cual conforme al precedente jurisprudencial del consejo de estado no resuelta per se un comportamiento recriminable o grave que amerite de manera tajante la negación de la pensión gracia.

Como consecuencia de lo anterior el Tribunal Administrativo del Huila ordena el reconocimiento de la referida prestación a partir del 17 de junio de 2007 (fecha en que acreditó 50 años de edad y 20 de servicios).

3.7.PENSIÓN GRACIA, VIOLENCIA CONTRA EMPLEADO PÚBLICO.

Se analiza el proceso con radicado numero 41 001 23 33 000 2013 00146 01 del cual conoció en primera instancia el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, y en segunda el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en donde se

niega la pensión gracia a un docente por no cumplir el requisito de buena conducta al haber sido sancionado penal y disciplinariamente por violencia contra empleado público.

Como supuestos facticos se tienen que el accionante trabajó como docente nacionalizado en el Departamento del Huila desde el 9 de septiembre de 1977 hasta el 11 de junio de 2006; que nació el 11 de junio de 1956 por lo que cumplió los 50 años el 11 de junio de 2006.

Cabe resaltar que en primera instancia el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva mediante sentencia proferida en audiencia inicial el 9 de julio de 2014, luego de hacer un recuento normativo y jurisprudencial de la pensión gracia, argumentó que en relación con el requisito de observar buena conducta de los docentes para acceder a esta pensión, las Altas Cortes han indicado que su aplicación debe ser objetiva y fundamentada, pues este se ha entendido como un concepto jurídico indeterminado correspondiéndole al propio ordenamiento suministrar los parámetros para la determinación del concepto. Afirma que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado los hechos aislados que no hayan sido reiterativos no pueden constituir el fundamento para negar la pensión, sin embargo se debe determinar que ese hecho que es aislado puede ser considerado tan grave que justifique dicha negación.

Aduce que en el presente caso el demandante fue suspendido del cargo por 90 días al encontrarse disciplinariamente responsable por haber incurrido en la falta establecida en el artículo 41 numeral 21 de la ley 200 de 1995, Código disciplinario único de la época de los hechos, por lo que al acudir a dicho código y verificar si la falta tenía la connotación de grave, en aplicación de los criterios establecidos en el artículo 27 de la ley 200 de 1995, la autoridad disciplinaria que profirió la sanción, declaró como grave la conducta desplegada por el docente, de tal suerte que si bien dentro de su carrera docente no tuvo otra sanción, la que se le impuso fue por una conducta calificada grave y en consecuencia no puede acceder a la pensión gracia.

Por ende mediante sentencia de primera instancia el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Neiva niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Como consecuencia de lo anterior el apoderado del actor interpone recurso de apelación contra la sentencia en mención.

Es así como conoce en segunda instancia el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, el cual esboza en su sentencia que está demostrado que el señor Jaime Gómez se ha desempeñado como docente nacionalizado en forma continua vinculado al Departamento del Huila, acreditando así mismo el haber laborado más de 20 años en dicho ente territorial, cumpliendo con los requisitos esenciales.

Posteriormente en la misma sentencia cuando habla del requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia se señala que la entidad demandada ha argumentado que el actor no cumple a cabalidad el requisito de buena conducta señalado en la ley para acceder al reconocimiento de la pensión gracia ya que fue sancionado a través de la Resolución No. 000536 del 6 de marzo de 2000 originario de la junta seccional de escalafón del departamento del Huila.

Ahora bien, cabe resaltar que el Tribunal decretó de oficio copia del proceso penal adelantado en contra del señor Jaime Gómez por el delito de Violencia contra empleado público, el que culminó con sentencia condenatoria proferida en primera instancia el 18 de marzo de 2003 imponiéndosele una pena principal de 1 año de prisión y una pena accesoria de inhabilitación del ejercicio de derechos y funciones públicas por periodo igual, pena cuya ejecución fue suspendida por periodo de prueba de dos años bajo caución. Esta sentencia fue confirmada en su totalidad por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva el 1 de julio de 2003.

De la misma manera la Secretaría de Educación del Departamento del Huila allegó copia de la Resolución No. 000536 del 6 de marzo de 2000 mediante la cual la Junta Departamental de Escalafón del Huila declaró disciplinariamente responsable al señor Jaime Gómez por los hechos investigados, y que corresponden a los también investigados por la

justicia penal, y lo sancionó con suspensión de funciones sin remuneración por el término de 90 días. Esta sanción fue confirmada mediante Resolución No. 1190 del 14 de agosto de 2000 proferida por el Gobernador del Departamento, y ejecutada por el Gobernador del Departamento del Huila por medio del Decreto 1078 del 2 de octubre de 2000.

También se allegó copia del auto de apertura de investigación disciplinaria adelantada por el Director de Núcleo de desarrollo educativo No. 23 del Municipio de Gigante, por intento de hurto de dinero de la Institución que se encontraba en poder de la Directora del Colegio Básico de Silvania, ocurrido el 25 de octubre de 2001.

Es así como el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila una vez analiza todo el acervo probatorio aportado concluye que el señor Jaime Gómez cometió un hecho de tal magnitud y gravedad, que además de ser sancionado disciplinariamente por el órgano competente y confirmado por el superior jerárquico de este, también fue objeto de investigación penal que culminó con sentencia condenatoria confirmada en segunda instancia por el Tribunal Superior de Neiva, y por ende la conducta fue tan grave que empaña el comportamiento del accionante dentro de su actuar como docente público.

Por ende el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila mediante sentencia de segunda instancia confirmará la decisión proferida por el a-quo que niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

3.8.PENSIÓN GRACIA, ABANDONO DEL CARGO E INCUMPLIMIENTO DE JORNADA LABORAL.

Se procede a analizar la sentencia del Tribunal Administrativo del Huila con fecha del 29 de Enero de 2016, con ponencia de la Magistrada Ana María Correa Ángel dentro del proceso con radicado numero 41001-23-31-000-2011-00565-00.

Dentro de los supuestos facticos se relata que la demandante tenía más de 20 años al servicio de la docencia discriminados así: del 14 de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1987 con el Departamento del Huila, luego fue trasladada al municipio de Neiva e inició labores el 19 de mayo de 1988.

La Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL EICE en liquidación-, por medio de la Resolución No. 17311 del 4 de mayo de 2007, niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia con el argumento de que la demandante ha incurrido en la causal de mala conducta porque fue suspendida del cargo durante 90 días.

Con base a lo anterior, el Tribunal nombra el precedente jurisprudencial sobre el requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia para así concluir 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.

A pesar que dentro del expediente reposa Decreto No. 0362 del 1 de abril de 1998, mediante el cual la Gobernación del Huila en cumplimiento de una orden disciplinaria proferida por la Procuraduría Primera Delgada Vigilancia Administrativa, quien mediante la Resolución No. 94 de 1997 del 21 de octubre de 1997 sancionó a la señora Correa Gómez con la suspensión provisional del cargo por el termino de 90 días por las causales de abandono del cargo y el incumplimiento de la jornada laboral.

Es cierto que el abandono del cargo se erigió como una causal de mala conducta en el Decreto 2277 de 1979 y al tenor de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley 200 de 1995, constituye falta disciplinaria.

Pero para el Tribunal Administrativo del Huila, y conforme a la línea jurisprudencial establecida por la Jurisprudencia del Consejo de Estado se establece que 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 educadora la conducta negativa fue reiterada o si tuvo repercusiones en el medio escolar. Es por ello que el tribunal considera que un solo hecho no puede ser la medida para descalificar de plano el servicio que tuvo que prestar el docente durante veinte años para poder acceder a la pensión gracia.

Por ende para el Tribunal Administrativo del Huila se ajusta a derecho acceder a las pretensiones invocadas en el escrito introductorio, al devenir como procedente el conceder la pensión de jubilación gracia a la señora María Santos Correa Gómez, quien observa a cabalidad los requisitos de edad, tiempo de servicio, calidades personales y profesionales.

3.9.PENSIÓN GRACIA, FALTA DE AGOTAMIENTO DE VÍA ADMINISTRATIVA, ABANDONO DEL CARGO.

Se analiza el caso de Andrés Quiroga contra la Unidad Administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la Protección Social dentro del proceso con radicado número 410013333300220130069700 que se tramita en el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva.

Como supuestos facticos se tienen que Andrés Quiroga convivio en unión libre con la causante Rubiola Soche (Q.E.P.D) desde el 21 de Noviembre de 1995 hasta el 08 de Junio de 2009, fecha en la cual falleció la causante.

Se evidencia que la causante laboro más de 20 años como docente nacionalizada.

Como consecuencia de lo anterior se solicitó ante UGPP el reconocimiento y pago de la pensión gracia postmortem, pero esta fue negada debido a que la causante Rubiola Soache (Q.E.P.D) no observo buena conducta en el desempeño de sus funciones prestadas, ya que mediante Decreto No. 421 de 1996 se suspendió del cargo por 60 días a la causante por abandono del cargo y mediante Decreto 449 de 1997 de destituyo del cargo e inhabilito por dos años para desempeñar funciones públicas.

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva en Audiencia Inicial del 11 de Marzo de 2016 declaro probada la excepción denominada Falta de Agotamiento de los recursos administrativos en relación con el Acto Administrativo contenido en la Resolución No. RDP 001390 del 15 de Enero de 2013, mediante el cual se niega el reconocimiento de la pensión gracia postmortem del señor Andrés Quiroga, con ocasión del fallecimiento de su compañera permanente, la señora Rubiola Soche (q.e.p.d), lo anterior con fundamento en que dicha resolución otorgo el termino para interponer el

recurso obligatorio de apelación para poder acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, sin que en el expediente judicial reposa prueba sumaria del recurso de apelación radicado.

Por ende para el caso concreto a pesar de que inicialmente se evidencia que la parte demandante tiene derecho, ya que el causante cumplió con los requisitos de edad, tiempo de servicios y buena conducta. El juzgado declara de oficio la excepción de falta de agotamiento de los recursos administrativos, a pesar de haber sido advertida dentro del auto admisorio de la demanda, pero que por el yerro jurídico del Despacho se alcanzó a adelantar el proceso judicial hasta la audiencia inicial del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

4. ANÁLISIS SOBRE EL ACATAMIENTO DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DEL HUILA SOBRE EL REQUISITO DE BUENA CONDUCTA EN PENSIÓN GRACIA.

Como se expuso desde un comienzo la pensión Gracia fue creada por la Ley 114 de 1913, la cual otorgó a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 4° de la misma, una pensión Nacional por servicios prestados a los departamentos y municipios, pero posteriormente y gracias a la Ley 116 de 1928 fue ampliada a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública.

Con el tiempo y solo hasta 1933 mediante la Ley 37, la pensión Gracia se hizo extensiva a los maestros de enseñanza secundaria que hubieran completado los servicios señalados en la misma ley.

Es por ello que se concede una pensión vitalicia gracia a los docentes departamentales o municipales vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, a pesar de que ya obtuvieran la pensión jubilación, es decir la ley que regula la pensión gracia nunca dispuso nada sobre excluir esta con la pensión ordinaria de jubilación sin importar que ambas pensiones estén a cargo de la Nación, por tal razón un docente puede acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia y de la pensión ordinaria de jubilación siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos para ambas.

Es así como la pensión gracia se creó como un beneficio para los docentes, el cual estará a cargo de la Nación encaminado a reducir la desigualdad existente entre los docentes que estaban a cargo de las entidades territoriales, cuya remuneración tenía un bajo poder adquisitivo y los docentes que nombraba directamente el Ministerio de Educación Nacional, que devengaban salarios superiores.

Ahora bien, en cuanto al requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia el Consejo de Estado ha sido enfático en establecer que la pensión vitalicia de jubilación consagrada en la Ley 114 de 1913 es

indispensable que se cumplan a cabalidad las exigencias contempladas en la Ley y como se ha mencionado anteriormente de acuerdo con la jurisprudencia, la mala conducta debe ser permanente durante el ejercicio de la labor docente, sin embargo, un hecho aislado puede ser considerado grave y por ende puede significar mala conducta y como consecuencia de ello la negación de la pensión gracia. (CE 2, 29 de abril de 2010, B. Ramírez).

Continuando con la misma postura el Consejo de Estado siempre ha señalado que la mala conducta debe tener la característica de ser permanente durante el servicio de docente, pero que si la falta es grave y se comete una sola vez esta no requiere permanencia; es decir un solo hecho de magnitud gravosa puede ser argumento suficiente para para negar el derecho pensional. (CE 2, 7 de septiembre de 2006, A. Ordóñez).

Por ende de acuerdo con la jurisprudencia transcrita anteriormente se debe entender la mala conducta como una acción permanente durante el ejercicio de la labor docente, sin embargo, como bien lo ha dicho el Consejo de Estado, las consecuencias de un hecho aislado, es decir un solo hecho de magnitud grave que atente el servicio o la labor docente puede ser que impida el reconocimiento y pago de la pensión gracia, y por ende no solo se podría hablar de mala conducta cuando esta se prolonga en el tiempo como lo han querido manifestar algunos teóricos o abogados litigantes.

Posteriormente a la regulación de la pensión gracia por parte del legislador y solo hasta 1979 por medio del Decreto 2277 de 1979, se establecieron taxativamente las causales de mala conducta que impidan el reconocimiento y pago de la pensión gracia, las cuales se han mencionado a lo largo del presente estudio monográfico.

Dentro del estudio monográfico se logró establecer que ni dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila, ni dentro del Consejo de Estado en el lapso de estudio se tramitaron demandas solicitando el reconocimiento y pago de la pensión gracia que hayan sido negadas en sede administrativa bajo las causales de mala conducta como el homosexualismo o la práctica de aberraciones sexuales; La malversación de fondos y bienes escolares o cooperativos; El Tráfico con calificaciones, certificaciones de estudio, de trabajo o documentos públicos; El uso de documentos o informaciones falsas para

inscripción o ascenso en el escalafón, o para obtener nombramientos, traslados, licencias o comisiones, demostrando así que las causales de mala conducta en las cuales incurren los docentes son muy pocas o reiterativas, las cuales se procederán a analizar en el siguiente capítulo.

Es menester aclarar que el artículo 46 del Decreto 2277 de 1979 se conserva íntegro desde su origen, es decir no ha tenido ningún tipo de cambio legislativo, constitucional o presidencial, a pesar de tener inmersas causales que van en contra de los principios y derechos protegidos por la Constitución Política de Colombia como lo es la causal que trata sobre homosexualismo o la práctica de aberraciones sexuales, la cual a pesar de no ser tema de estudio de la presente monografía vale la pena resaltarla, ya que dentro del consejo de estado, solo existe una sentencia respecto a este tema y es la sentencia con número interno 2082353 y radicado número 05001-23-33-000-2012-00893-014119-13 del 21 de abril de 2016 de la sección segunda subsección "a" con ponencia del magistrado Luis Rafael Vergara Quintero.

Respecto a la causal de mala conducta denominada prácticas de aberraciones sexuales y tráfico de calificaciones, es obviamente una causal que genera inicialmente duda sobre su vigencia al tener también dentro de su articulado la causal de “homosexualismo” y de igual forma es particularmente interesante debido a que pocas veces se presenta esta causal.

Inicialmente es menester recalcar la importancia que para la sociedad reviste la actividad docente, cuya misión es la instrucción de conocimiento y la formación en valores de las nuevas generaciones, resulta inadmisibles que quienes la desarrollan incurran en comportamientos de esta naturaleza.

Por tal razón cuando un docente presenta una conducta de este tipo se deben, según el Consejo de Estado, negar las pretensiones de la demanda, toda vez que el docente no

cumple con uno de los requisitos que exige la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión gracia. (CE 2, 21 de Abril de 2016, L. Vergara).

Para el caso concreto de la sentencia en comentario se tiene que el señor José Roberto Silva prestó sus servicios como docente nacionalizado al servicio del Departamento de Antioquia por más de 20 años y cuenta con más de 50 años de edad.

En primera instancia conoció el Tribunal Administrativo de Antioquia, el cual mediante sentencia de 15 de agosto de 2013, denegó las súplicas de la demanda con fundamento al material probatorio allegado al expediente, el cual evidencia que si bien el actor cumplió 50 años de edad el 20 de octubre de 2006 y se vinculó antes del 31 de diciembre de 1980, y laboró como docente territorial hasta completar los 20 años de servicio, este docente fue sancionado mediante la Resolución No. 052 de 21 de junio de 1995 por la Junta de Escalafón del Departamento de Antioquia, con aplazamiento del ascenso en el Escalafón Nacional Docente, por el término de 12 meses por haber incurrido en las causales de mala conducta de “práctica de aberraciones sexuales y tráfico con calificaciones”.

Conforme a lo anterior el Ad quo decidió negar las súplicas de la demanda toda vez que el docente no comprobó el requisito de buena conducta por haber sido sancionado por “práctica de aberraciones sexuales y tráfico con calificaciones”.

Como se ha mencionado el Decreto 2277 de 1979, estableció las causales consideradas como de mala conducta, en las cuales en su artículo 46, inciso b, especifica taxativamente la causal de homosexualismo o la práctica de aberraciones sexuales.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha expresado que el ordenamiento jurídico puede establecer el concepto de buena conducta para efectos de condicionar el reconocimiento de un derecho o beneficio o para limitar el acceso a cargos públicos, entre otras posibilidades de aplicación. Igualmente, ha señalado que este concepto si bien es amplio debe ser aplicado en forma objetiva y razonable en consonancia con las demás normas que rigen la situación en concreto. (CConst, C/371/2002, R. Escobar).

Lo propio de este tipo de conceptos es que, no obstante su indeterminación, los mismos deben ser precisados en el momento de su aplicación. Y tal concreción no responde a una apreciación discrecional del operador jurídico, sino que se encuadra dentro de los parámetros de valor o de experiencia que han sido incorporados al ordenamiento jurídico y de los cuales el operador jurídico no puede apartarse. En particular, cuando los conceptos jurídicos indeterminados afectan derechos fundamentales, la Corte ha puntualizado que su determinación debe hacerse siempre a la luz de las normas constitucionales y legales que resulten aplicables a tales derechos, y que de la indeterminación legislativa del concepto no puede derivarse la posibilidad de imponer restricciones injustificadas a los derechos fundamentales, entendiendo por tales restricciones, aquellas que trasciendan los límites que a cada derecho trazan las respectivas normas constitucionales y legales. (CConst, T/706/1996, E. Cifuentes).

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

De igual modo, esta Corporación en reiteradas oportunidades ha expresado que la mala conducta que hace nugatorio el acceso a la pensión gracia, debe observarse en el transcurso del ejercicio profesional del docente, por lo cual, en principio, los hechos aislados no constituyen fundamento para decretar tal sanción, salvo que los mismos sean tan graves que justifiquen la imposición de la misma.

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

De lo anterior se concluye que, dadas las repercusiones que se generan sobre los derechos de los interesados como consecuencia de la negativa a reconocer la pensión gracia, 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.

Por ende la práctica de aberraciones sexuales y tráfico con calificaciones de parte de un docente hacia sus alumnos constituye una conducta a todas luces inaceptable y reprochable, y da lugar a falta grave que impide el reconocimiento prestacional reclamado.

Así las cosas, como quiera que hubo incumplimiento de los deberes del actor como servidor público, el Consejo de Estado concluye que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, porque no cumple con uno de los requisitos que exige la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión gracia.

Por ende se procede a analizar el acatamiento del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila sobre el requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

4.1. ABANDONO DEL CARGO COMO CAUSAL DE MALA CONDUCTA.

Respecto a esta causal es menester indicar inicialmente el concepto de abandono del cargo el conforme al ordenamiento jurídica actual vigente se debe entender como aquel que se genera cuando el docente sin justa causa o sin motivación justificada legalmente no

reasume las funciones de docente dentro de los tres días siguientes al vencimiento de una licencia o una comisión o de unas vacaciones reglamentarias.

Teniendo en cuenta lo anterior el artículo 25 de la Ley 200 de 1995 dispone en su artículo 25 cuales son las faltas consideradas como faltas gravísimas, en las cuales se encuentra como causal de falta gravísima el abandono injustificado del cargo o del servicio.

De conformidad con lo anterior, se observa que el abandono del cargo se erigió como una causal de mala conducta en el Decreto 2277 de 1979 y al tenor de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley 200 de 1995, constituye falta disciplinaria gravísima.

Ahora bien respecto a la exigencia legal de observar buena conducta para acceder a la pensión gracia, el Consejo de Estado ha destacado que 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 complejo y que abarque toda la conducta desplegada por el docente durante su tiempo de servicio para así llegar convincentemente a considerar que la conducta realizada por el docente no se trata de una actuación considerada como gravosa que afecte el servicio educativo.

Por tal razón se debe entender la mala conducta como aquella actuación o hecho cometido a lo largo del desempeño de docente, para así determinar fácilmente que esta conducta fue reiterativamente cometida a lo largo de su carrera docente.

Por tal razón la jurisprudencia siempre ha querido aclarar cuando se presenta un hecho que pueda generar mala conducta, es así como El Consejo de Estado ha aclarado que un solo hecho no puede ser evaluado para negar la pensión gracia, ya que se debe evaluar el desempeño del docente durante toda su historia laboral, pero seguidamente aclara el Consejo de Estado que un solo hecho también puede ser una causal para negar la pensión gracia, pero que este solo hecho o hecho aislado debe ser de una magnitud gravosa que

perturbe el servicio educativo o denigre de manera tajante el resto de la historia laboral del docente, es así como un simple hecho grave también puede generar que se niegue la pensión gracia por mala conducta. (CE 2, 9 de febrero de 2012, V. Alvarado).

Así las cosas, se evidencia que el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila mediante sentencia de 17 de agosto de 2010 no acata el precedente jurisprudencia establecido por el Consejo de Estado sobre el requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, en especial cuando ha sido negada en sede administrativa por abandono del cargo, lo anterior teniendo en cuenta la sentencia del 9 de febrero de dos mil doce (2012) con radicado 41001-23-31-000-2008-00467-01(2228-10) de La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, con Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila mediante la cual ordeno revocar la sentencia del Tribunal Administrativo del Huila.

Caso similar ocurre con el proceso tramitado en primera instancia en el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Neiva – Huila, en el cual mediante sentencia del 18 de Diciembre de 2012 se niegan las pretensiones de la demanda argumentando que el actor había incurrido en causal de mala conducta, específicamente en abandono del cargo, incurriendo así el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Neiva – Huila en desconocimiento del precedente jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado en materia de Pensión Gracia.

El Juzgado Cuarto Administrativo de descongestión de Neiva - Huila especifica dentro de la sentencia judicial que es claro que la demandante no cumple la totalidad de los requisitos para acceder a la prestación especial, conforme al régimen jurídico vigente, pues dado el carácter excepcional con que fue instituida la pensión gracia, para su reconocimiento y pago, es indispensable acreditar el cumplimiento de todos y cada uno de sus requisitos especiales, entre los cuales se encuentra la prevista en el numeral 4 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, es decir, haber observado buena conducta, sin que esta ley hubiera limitado tal requisito solo a época de terminación de labores y reclamación pensional.

Es evidente que el Juzgado Administrativo en mención desconoce el precedente jurisprudencial establecido por el consejo de Estado y a pesar de alejarse del Precedente Jurisprudencial no cumplió con las cargas de transparencia y contra argumentación establecida y por ende incluyendo en un yerro jurídico.

Continuando con el tema de abandono del cargo, se evidencia de igual forma que el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, Sala séptima de decisión escritural, con ponencia de Carmen Emilia Montiel Ortiz mediante sentencia del 25 de Junio de 2014 resuelve el recurso de apelación dentro del proceso con radicado 41001333100320100044101 confirmando la sentencia del Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Neiva y por ende también alejándose del precedente jurisprudencial del alto tribunal administrativo.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Huila concluye conforme al dictamen de investigación que reposa en el expediente que la demandante se encuentra inmersa dentro de las causales de mala conducta del artículo 47 del Decreto 2277 de 1979, específicamente la causal de abandono del cargo, sin que dentro del proceso repose prueba siquiera sumaria justificando su ausencia del servicio educativo de docente desde el día 04 de Febrero de 1980.

Posteriormente el tribunal pone de presente el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado en cuanto al requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, en el cual se especifica que la mala conducta no debe ser prolongada durante el desempeño del docente sino que una sola conducta considerada como grave puede impedir el reconocimiento de esta prestación económica. Por tal razón el Tribunal Administrativo del Huila señala que el abandono del cargo de la demandante comenzó el día 04 de Febrero de 1980 extendiéndose en el tiempo hasta el 13 de Noviembre de 1986, razón suficiente para que la sala arguya que no es dable un incentivo por la labor y eficiencia desempeñada.

Ahora bien, el Tribunal Administrativo del Huila, Sala de Oralidad mediante sentencia del 11 de Diciembre de 2014 con ponencia del Magistrado Ramiro Aponte Pino

dentro del proceso con radicado número 41 001 23 33 000 2013 00403 00, si acoge el precedente jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado en cuanto al requisito de buena conducta para acceder a la pensión gracia, ya que mediante la sentencia en comento accede al reconocimiento y pago de la pensión gracia a pesar de que la docente presento abandono del cargo.

El Tribunal relata dentro de su sentencia el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia para concluir que la conducta del demandante se gestó a razón de que entro en un cese de labores, lo cual conforme al precedente jurisprudencial es una conducta que en sí misma no entraña un comportamiento recriminable, ya que no altera la prestación del servicio educativo y tampoco afecta a la comunidad académica y por ende no se justifica denegar el reconocimiento de la pensión gracia.

Por último se tiene la sentencia del 29 de Enero de 2016 del Tribunal Administrativo del Huila, Sala de Escrituralidad, con ponencia de la Magistrada Ana María Correa Ángel dentro del proceso con radicado numero 41001-23-31-000-2011-00565-00 en donde el Tribunal accede a las pretensiones de reconocimiento y pago de la pensión gracia que había sido negada en sede administrativa por abandono de cargo como mala conducta.

El Tribunal Administrativo del Huila para el caso concreto esboza que el precedente jurisprudencial sobre el requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, que se debe entender como una conducta reprochable que 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.

Por ende el Tribunal Administrativo del Huila dentro del caso concreto acata la línea jurisprudencial establecida por la Jurisprudencia del Consejo de Estado, puesto que determina que 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 educadora la conducta negativa fue reiterada o si tuvo repercusiones en el medio escolar.

4.2. DELITOS DOLOSOS COMO CAUSAL DE MALA CONDUCTA.

Respecto a los delitos dolosos como causal de mala conducta se ha dicho que demasiado dentro del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, y asimismo dentro del precedente jurisprudencial de la jurisdicción contenciosa administrativa del Huila, ahora bien, es menester indicar que esta causal es una de las rígidas y exigentes, ya que en ninguna de las sentencias analizadas se concedió la pensión gracia a los docentes que hubiesen sido imputados por un delito doloso, o sea que tanto el Consejo de Estado, como la jurisdicción contenciosa administrativa del Huila acatan en debida forma el precedente jurisprudencial en el sentido de que un solo hecho aislado considerado grave puede afectar el reconocimiento y pago de la pensión gracia, por ende se podría decir que la causa de mala conducta, conforme al Decreto Ley 2277 de 1979, artículo 46, literal g) – constituye una falta grave que impide el reconocimiento pensional.

Dentro de la misma sentencia en comento se recalcó que negar la pensión gracia por la comisión de delitos dolosos no se debe entender como una sanción, sino como simplemente el incumplimiento de requisitos para acceder a la pensión gracia, es decir no se debe aplicar el principio jurídico de non bis in ídem, ya que esta negación no es una sanción sino es el incumplimiento de requisitos previos en la Ley.

Caso similar ocurre en la sentencia del Consejo de Estado con radicado numero: 76001-23-31-000-2007-01247-01(0038-10) del 04 de Noviembre de 2010 de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado con Magistrado Ponente Gerardo Arenas Monsalve en la cual se recalcó que la condena impuesta a un educador por la comisión de un delito doloso ha de entenderse como una causal de mala conducta.

Por ende el Consejo de Estado en la susodicha sentencia concluye sobre los delitos dolosos como causal de mala conducta que el porte ilegal de armas, o cualquier delito en la

modalidad de dolo constituye tajantemente una causal de mala conducta y como consecuencia impida el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Es así como el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado en cuanto a los delitos dolosos como causal de mala conducta en pensión gracia establece que es causal suficiente para negar el reconocimiento y pago de la misma, a tal punto de establecer que cualquier tipo de condena penal impuesta a un educador es causal suficiente para negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia, siendo así esta causal tajante y poco flexible al momento de su aplicación por parte de la administración pública o del funcionario judicial.

Por ende conforme al precedente jurisprudencial del Consejo de Estado se debe entender que cualquier tipo de condena penal impuesta a un educador por la comisión de un delito doloso se configurara como una causal de mala conducta de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 114 de 1993, y como consecuencia impidiendo el reconocimiento y pago de la pensión gracia. (CE 2, 30 de agosto de dos mil doce (2012), G. Arenas).

Se procede a analizar si la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila acata el precedente jurisprudencial sobre los delitos dolosos como causal de mala conducta para impedir el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Neiva acata en debida forma el precedente jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado, lo anterior se puede observar con la sentencia del 30 de Mayo de 2012 dentro del proceso con radicado 41001333100320100039100.

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Neiva considera que para el caso concreto el demandante satisface los requisitos de tiempo y edad para obtener el reconocimiento de esta prestación, pero que no acredita la observancia de buena conducta, debido a que fue objeto de suspensión del cargo a partir del 15 de abril de 1980, al incurrir en el ilícito penal de rebelión.

Continua el Juzgado afirmando que la suspensión impuesta al educador se derivó de la comisión de un delito que solo admite su imputación a título de dolo y considerado en nuestra legislación como el alzamiento de armas para el derrocamiento del Gobierno Nacional, cuya pena oscila entre 8 a 14 años, entendiéndose por tanto como una clara causal de mala conducta que impide el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Por lo tanto el Juzgado concluye que el demandante no cumple a cabalidad los requisitos para el reconocimiento y pago de la pensión gracia y por ende niega las pretensiones de la demanda, lo cual es totalmente acorde con el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado.

Del mismo caso en mención conoció en segunda instancia el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, el cual mediante sentencia de segunda instancia del 29 de Octubre de 2014 ordena revocar la sentencia de primera instancia, ya que si bien es cierto que la comisión de una conducta punible dolosa es causal de mala conducta para negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia, para el Tribunal Administrativo del Huila en el caso concreto no se logró probar que el actor hubiera cometido tal conducta punible dolosa y por ende le otorga el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

El Tribunal Administrativo del Huila especifica que en el caso concreto durante el trámite procesal nunca se aporte copia siquiera simple del expediente el proceso penal en el que presuntamente se condena a la parte actora por el delito de rebelión, y que contrario a ello la gobernación certifico que revisada la hoja de vida del accionante no se pudo verificar la existencia de la decisión proferida por el juez 117 de Instrucción penal y Militar de la novena Brigada de Neiva.

Es así como Tribunal Contencioso Administrativo del Huila resuelve revocar la sentencia de primera instancia proferida por el juzgado tercero administrativo del circuito de Neiva, y en su lugar declara y ordena el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Ahora bien, es evidente que el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva acata en debida forma el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, ya que

en el proceso con radicado 41 001 23 33 000 2013 00146 01 se niega la pensión gracia a un docente por no cumplir el requisito de buena conducta al haber sido sancionado penal y disciplinariamente por violencia contra empleado público, ya que la que se le impuso fue por una conducta calificada grave y en consecuencia no puede acceder a la pensión gracia.

Es así como el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila también acata en debida forma el presente jurisprudencial del consejo de estado en cuanto a los delitos dolosos como causal de mala conducta, ya que a pesar de que en la sentencia anterior concedió la pensión gracia, este se debió a que no obraba dentro del expediente prueba del proceso penal y militar por el cual se le acusaba al docente, por ende con base a los principios generales del derecho decide conceder acatando el precedente jurisprudencial la pensión gracia.

Casi similar ocurre en el cual el Tribunal Administrativo del Huila considera que la conducta del actor fue de tal magnitud y gravedad, que además de ser sancionado disciplinariamente también fue objeto de investigación penal que culminó con sentencia condenatoria, lo cual permite establecer que si bien la conducta no fue reiterativa durante todo el tiempo de servicio de docente, la conducta por la cual se sanciona al docente fue tan grave que esto perjudica toda la labor realizada como docente y como consecuencia no se hace merecedor de la pensión gracia.

Por ende el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila acata en debida forma el precedente jurisprudencial del Consejo de estado en cuanto al requisito de buena conducta, al negar mediante sentencia de segunda instancia el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

4.3.EL INCUMPLIMIENTO SISTEMÁTICO DE LOS DEBERES Y LA VIOLACIÓN REITERADA DE LAS PROHIBICIONES, DESTITUCIÓN DE CARGO, SANCIÓN DISCIPLINARIA COMO CAUSAL DE MALA CONDUCTA

Dentro del caso con radicado número 17001-23-31-000-2007-00329-01(0953-13) el Consejo de Estado mediante sentencia del 10 de octubre de dos mil trece (2013) analiza un caso de un docente que fue destituido del cargo, para el consejo de Estado la conducta fue causada con posterioridad al cumplimiento de los requisitos para acceder al reconocimiento

y pago de la pensión gracia, por ende a pesar de haber incurrido en mala conducta por destitución de cargo el consejo de estado procede a acceder a la pretensiones de la demanda de reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Dentro del mismo precedente jurisprudencial se puede encontrar la sentencia del diez (10) de julio de dos mil catorce (2014) dentro del proceso con radicación número 25000-23-25-000-2011-01384- 01(3094-13) del Consejo de Estado, en la cual se analiza si una docente con amonestación escrita en su hoja de vida por la pérdida de una motosierra perteneciente a una institución educativa incurre en causal de mala conducta y por ende se justifica negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Dentro de este caso el Consejo de Estado conforme al precedente jurisprudencial de seguridad social y de pensión gracia determina que esta conducta realizada por la docente no resulta, per se, una razón o causa suficiente para negarle el reconocimiento de una pensión de jubilación gracia, a quien, debe decirse, acreditó la edad y tiempo de servicios exigidos por la normatividad para el reconocimiento de la referida prestación pensional. Es decir la sanción impuesta a la docente no tiene la gravedad suficiente para negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia con base a alguna causal de mala conducta, ya que la conducta desplegada por la docente en el caso concreto se considera como un hecho aislado y que además de eso fue oportunamente reprochado por la administración, a través del proceso disciplinario que se siguió en su contra.

Es evidente, como se ha dicho anteriormente, que una vez analizado el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia, se puede determinar que la mala conducta debe ser permanente durante el ejercicio de la labor docente, pero que sin embargo, puede que las consecuencias de un hecho aislado pueden ser tan graves que atenten gravemente la comunidad educativa o la prestación del servicio educativo y por ende puede ser considerado como mala conducta que impida el reconocimiento pensional.

Dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Neiva acata en debida forma el precedente jurisprudencial planteado por el consejo de Estado en cuanto al

requisito de buena conducta, al reconocer dentro del proceso con radicado 41001333100120100032700 el reconocimiento y pago de la pensión gracia a un docente a pesar de haber sido dos veces suspendido del cargo.

Los argumentos del Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Neiva para reconocer el derecho a una pensión gracia, a pesar de que el actor había sido sancionado, se fundamentan en que el actor había demostrado un tiempo de servicio superior al exigido para adquirir su derecho de pensión gracia, y que además de ello, durante este periodo siempre exhibido buena conducta, y como consecuencia de ello no se puede juzgar toda su conducta con un simple hecho aislado desfavorable realizado el en el año de 1983 y que por ende no se perjudica su derecho a una pensión gracia, ya que como se ha mencionado múltiples veces a lo largo del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado y de esta monografía, la mala conducta como causal para la perdida de la pensión gracia, debe ser el resultado de una conducta totalmente gravosa que no deje duda.

Asimismo el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila acata también el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, ya que mediante sentencia del 06 de Septiembre de 2013 dentro del proceso con radicado: 41 001 23 33 000 – 2012 – 00160 – 00 se ordena reconocer y pagar la pensión gracia a una docente a pesar de haber sido sancionada disciplinariamente con suspensión de 15 días sin remuneración por aplicar un castigo físico a una de sus alumnas.

El Tribunal Administrativo del Huila señala que es cierto que la conducta realizada por la demandante se encuentra contemplada como una causal de mala conducta en el artículo 46 del Decreto 2277 de 1979 y ello en principio riñe con el requisito de buena conducta que debe observar el interesado al reconocimiento de la pensión gracia (Art. 4º Núm. 4º, Ley 114 de 1913).

Pero posteriormente precisa el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila que para la procedencia de la pensión se debe equiparar de alguna forma la conducta desplegada por el docente durante todo su tiempo de servicio, es decir no se debe perjudicar a un docente por el simple hecho de cometer una conducta totalmente aislada y que no afecta el

servicio educativo ni la comunidad educativa, lo cual ha sido reiterado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila ⁶ y el Consejo de Estado⁷

Para el caso concreto el Tribunal Contencioso Administrativo también tuvo en cuenta que en el plenario no obra copia del proceso disciplinario a pesar de haberse reclamado de manera insistente en forma oficiosa a la autoridad competente, por ende el Tribunal Administrativo señala que la demandada no probó que la docente actora hubiere incurrido en la falta que se le imputó y por consiguiente no incurrió en causal de mala conducta que le coarte el derecho a la pensión gracia.

Es así como podemos concluir que el precedente jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado en cuanto al requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia ha sido respetado en debida forma y acatado generalmente dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila, a excepción del Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Neiva – Huila y en algunos casos del Tribunal Administrativo del Huila, quienes a su vez cuando se apartan del precedente jurisprudencial establecido no cumplen a cabalidad las cargas de transparencia y contra argumentación cimentadas por la Corte Constitucional.

⁶ Tribunal Administrativo del Huila Sala Cuarta de Decisión, sentencia de enero 24 de 2011, Rad. 41 001 23 31 000 2008 00235 00, demandante: Luz Marina Cotrino De Cabrera, demandado: CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación, acción: nulidad y restablecimiento del derecho, MP: Enrique Dussán Cabrera.

⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B, sentencias del 4 de marzo de 2010, Rad. 15001-23-31-000-2004-01596-01(0452-08), y del 9 de febrero de 2012, Rad. 41001-23-31-000-2008-00467-01(2228-10), MP: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

CONCLUSIONES

El precedente jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado en cuanto al requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia ha sido respetado en debida forma y acatado generalmente dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila, a excepción del Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Neiva – Huila y en algunos casos del Tribunal Administrativo del Huila, en especial la sala de Escrituralidad, quienes a su vez cuando se apartan del precedente jurisprudencial establecido no cumplen a cabalidad las cargas de transparencia y contra argumentación cimentadas por la Corte Constitucional.

Ahora bien, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Neiva y el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, sala de Oralidad son los juzgados que más se destacan por el respeto al precedente jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado, ya que acatan en debida forma el precedente jurisprudencial en cuanto al requisito de buena conducta para acceder al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

El comienzo de nuestro ordenamiento jurídico colombiano siempre ha tenido un tinte del Sistema Romano Germánico o Sistema Continental, en el cual la jurisprudencia y el precedente jurisprudencial no tienen relevancia dentro del sistema jurídico establecido, sino que simplemente ocupan un rol secundario o como lo diría nuestra misma carta política con rol o criterio auxiliar para los jueces de la Republica al momento de tomar decisiones, ya que en este tipo de sistema la Ley se constituye como la principal fuente del Derecho.

Según las altas Cortes se debe entender por jurisprudencia el resultado de la ponderación detenida y profunda de las tesis expuestas en un determinado caso y sobre unos mismos hechos, pero sobre un mismo derecho discutidos por los litigantes, analizados por doctrinantes y estudiados por los jueces en las instancias. Por tal razón la jurisprudencia se debe entender como una herramienta que aclara y define las imprecisiones, vacíos, lagunas de una determinada ley de la Republica de Colombia, y por tal razón suplen ese

vacío con un argumento enmarcado conforme a la constitución Política vigente. (CSJ, Enero 23 del 2003, Expediente 1870, C. Nader)

Es evidente que la tradición jurisprudencial en Colombia no era la de crear normas o precedentes jurisprudenciales, sino proferir sentencias de conformidad con el ordenamiento jurídico positivo, utilizando la jurisprudencia como criterio auxiliar. Lo anterior debido a la implementación del Sistema Romano-Germánico, el cual dicta que las decisiones del juez deben estar sometidas al Imperio de la Ley, por lo tanto, la interpretación que realizaba el juez se reducía únicamente a aclarar las dudas legislativas y las lagunas.

De igual forma y debido a la Constitución de 1886 se siguió el criterio Romano-Germánico ya establecido y en la actualidad muchos juristas colombianos anacrónicos se rehúsan a abandonar aquel límite doctrinal que encadena al juez sustanciador a aplicar únicamente el imperio de la Ley y a la jurisprudencia como un criterio auxiliar que no lo obliga al momento de decidir, alejando al juez de la función de analizar e interpretar todo el marco jurídico colombiano vigente como una unidad.

Ahora bien, debido a la creación de la Constitución Política de 1991 y desde entonces, la jurisprudencia ha venido adquiriendo una importancia y relevancia jurídica de modo que se ha consolidado como fuerza vinculante sin antecedentes en nuestro ordenamiento, lo anterior también se debe sin duda a la creación de la Corte Constitucional y la acción de tutela, como mecanismo constitucional.

Como se trató dentro de la investigación se evidencia que posteriormente este sistema taxativo y positivo se atenuó gracias a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y gracias al precedente jurisprudencial como criterio vinculante.

Es un hecho histórico que la lucha de los docentes por la igualdad generó la expedición de la Ley 114 de 1913 que contempla en su artículo 15 la Pensión Gracia para docentes de escuelas primarias oficiales, la cual después mediante las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, fue extendida a los docentes de escuelas normales y a los de establecimientos de escuelas secundarias.

Es así como desde 1913 se suscitan controversias dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa.

La creación de la pensión gracia tuvo fundamento debido a las precarias consagraciones legislativas sobre el salario de los docentes de las instituciones educativas en Colombia, ya que los salarios y prestaciones sociales antes estaban a cargo de entidades territoriales, los cuales debían disponer de recursos propios para pagar la nómina de planta docente, lo cual en la realidad resultaba en salarios y prestaciones bajas, ya que la mayoría de entidades territoriales no disponían de los recursos suficientes para sufragar la deuda laboral adquirida.

En cuanto al precedente jurisprudencial se debe recalcar la labor de este en vigencia de la Constitución política de 1991, ya que tuvo un valor relevante para el ordenamiento jurídico colombiano a pesar de lo planteado en el artículo 230 superior, que consagra a la jurisprudencia como un criterio auxiliar.

Lo anterior se dio gracias a las sentencias de las Altas Cortes que han creado indudablemente derechos y obligaciones dentro del ordenamiento jurídico colombiano y asimismo se han vuelto fuente de derecho a tal punto que el precedente jurisprudencial establecido por las altas cortes debe ser en primera medida acogido por todos los juzgados inferiores.

Por tal razón al ser el precedente jurisprudencial un criterio tan importante dentro del ordenamiento jurídico colombiano, es necesario que dentro de todas las providencias judiciales emitidas por cualquier tipo de funcionario judicial se argumente y respete el precedente jurisprudencial vigente para así garantizar una seguridad e igualdad jurídica a cualquier ciudadano, pero vale la pena recordar que este acatamiento jurisprudencial no es totalmente absoluto, ya que el carácter vinculante del precedente jurisprudencial y su función orientadora a las decisiones judiciales futuras se puede atenuar siempre y cuando el funcionario u operario judicial cumpla con las cargas de transparencia y contra argumentación, establecidas por la Corte Constitucional, las cuales corresponden respectivamente a establecer dentro de la sentencia judicial cual es el precedente jurisprudencial vigente en determinado caso para así posteriormente en cumplimiento de la

carga de contra argumentación establecer mi tesis por la cual decido apartarme del precedente jurisprudencial establecido por el órgano de cierre en determinado caso.

Es así como todos los jueces de la república de Colombia en sus decisiones judiciales están obligados a respetar los precedentes jurisprudenciales, lo anterior debido al carácter vinculante y obligatorio del precedente jurisprudencial, en especial los de la Corte Constitucional, pero obviamente los de las otras cortes y tribunales de cierre, los anteriores precedentes jurisprudenciales siempre y cuando se encuentren en consonancia con los de la Corte Constitucional.

El criterio de obligatoriedad del precedente jurisprudencial varía dependiendo de la postura doctrinal, pero la gran mayoría supone que con base al Artículo 230 de la Constitución Política de 1991, la jurisprudencia tiene únicamente un *criterio auxiliar*, y que por ende solo tiene un papel de orientación al juez o funcionario judicial, pero que no impide que un Juez pueda separarse de ella si lo considera razonable siempre y cuando cumpla con las cargas de transparencia y contra argumentación, ya que está sometido exclusivamente a la ley.

Ahora bien, se debe puntualizar que la presente investigación permitió evidenciar la celeridad procesal con la entrada en vigencia de La Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y que además ha traído beneficios a la administración de justicia, toda vez que materializo la efectividad de los principios de igualdad y debido proceso dentro de un trámite judicial que venía siendo muy dispendioso y lento.

Además de ello, dentro del estudio monográfico se logró establecer que tanto en la jurisdicción contenciosa administrativa del Huila como en el Consejo de Estado Sección Segunda, la causal de abandono del cargo, como causal de mala conducta para negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia es una de las causales más reiterativa.

El Consejo de Estado conforme al artículo 4 de la Ley 114 de 1913 que señala que para gozar de la pensión de jubilación gracia, se debe comprobar, entre otros requisitos, haber observado buena conducta, y que conforme al precedente jurisprudencial la mala

conducta se debe entender como una acción permanente durante el ejercicio de la labor docente, sin embargo, como bien lo ha dicho el Consejo de Estado, las consecuencias de un hecho aislado, es decir un solo hecho de magnitud grave que atente el servicio o la labor docente puede ser que impida el reconocimiento y pago de la pensión gracia, y por ende no solo se podría hablar de mala conducta cuando esta se prolonga en el tiempo como lo han querido manifestar algunos teóricos o abogados litigantes.

Dentro del estudio monográfico se logró establecer que ni dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del Huila, ni dentro del Consejo de Estado se tramitaron demandas solicitando el reconocimiento y pago de la pensión gracia que hayan sido negadas en sede administrativa bajo las causales de mala conducta como el homosexualismo o la práctica de aberraciones sexuales; La malversación de fondos y bienes escolares o cooperativos; El Tráfico con calificaciones, certificaciones de estudio, de trabajo o documentos públicos; El uso de documentos o informaciones falsas para inscripción o ascenso en el escalafón, o para obtener nombramientos, traslados, licencias o comisiones, demostrando así que las causales de mala conducta en las cuales incurren los docentes son muy pocas o reiterativas.

Al igual que se logró establecer que dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa del Huila se sucintan asuntos referentes a la pensión gracia que no solo tienen que ver con el requisito de buena conducta, ejemplo de ello es la pensión de jubilación post mortem tiene como requisito de tiempo de servicios que debe tener o completar el docente un mínimo de 18 años de servicio al momento de su muerte para acceder a la pensión ordinaria de jubilación Gracia, la reliquidación de la misma, donde el Consejo de Estado ha manifestado que es cierto y claro que la pensión gracia pertenece a un régimen especial, y que por ende se debe aplicar o puede ser liquidada conforme la Ley 62 de 1985 y Decreto Reglamentario 1743 del mismo año.

De igual forma el tema de devolución de los dineros recibidos de mala fe al obtenerlos ilegalmente, que ocurre primordialmente cuando algún docente consigue el reconocimiento y pago de la pensión gracia alterando o modificando, ya sea vía administrativa, judicial o extrajudicialmente alguna prueba documental, en la mayoría de

los casos el certificado de salarios y tiempo de servicios, donde se evidencia el tipo de vinculación del docente y por último los problemas de compatibilidad de la pensión gracia con la pensión las pensiones ordinarias, en las cuales ha manifestado respecto a la pensión ordinaria de jubilación, que se permite en virtud de la Ley 91 de 1989. (CE 2, 19 de Mayo de 2016, G. Valbuena).

Existe otro tipo de duda frente a la compatibilidad de la pensión gracia con la pensión ordinaria de invalidez, se conoce que la pensión de invalidez es como consecuencia de una pérdida de la capacidad laboral y por ende la finalidad de la misma es proteger a quien se halle en esta situación, garantizándole la protección de su derecho a la vida, seguridad social y por ende permitiéndole sufragar sus necesidades a pesar de la disminución de su capacidad laboral.

Y por último el tema de compatibilidad de la pensión gracia con el salario por el ejercicio docente por doble asignación del tesoro público, ya que como se ha mencionado existe una prohibición expresa de recibir más de una asignación proveniente del Tesoro Público, consagrada en el artículo 128 de la Constitución Política, la cual como se ha mencionado y aclarado anteriormente no es absoluta pues la misma disposición deja a consideración de la ley la posibilidad establecer excepciones.

Por ende conforme a todo lo trazado anteriormente se puede concluir que la pensión gracia es compatible con otro tipo de remuneraciones, incluyendo, por supuesto, el salario. (CE 2, 21 de Octubre de 2011, A. Vargas).

Otro aspecto que se logró establecer en la presente monografía es en cuanto al reconocimiento y pago de la pensión gracia y que posteriormente generara muchas demandas dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa a nivel nacional, es el tema referente al reconocimiento a los docentes que hayan prestado el servicio a nivel territorial cuyo salario se pagó con recursos de situado fiscal o del sistema general de participación, por tener el carácter de recursos propios del ente territorial.

Se determinó conforme al precedente jurisprudencial del Consejo de Estado que los dineros girados a las entidades territoriales provenientes del situado fiscal -hoy Sistema

General de Participaciones- con el propósito de cubrir pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, hacen parte de los recursos propios de los entes territoriales. (CE 2, 27 de agosto de 2015, G. Bula).

Entonces para el Consejo de Estado, y tener mucho cuidado en esto funcionarios judiciales y abogados litigantes, los recursos que antiguamente la Nación cedía por disposición constitucional a las entidades territoriales bajo las modalidades de situado fiscal para departamentos y distritos, y de participación en los ingresos corrientes de la Nación en favor de los municipios, actualmente son asignados directamente por la Constitución a todas las entidades territoriales bajo el denominado Sistema General de Participaciones, lo cual implica, como ya se dijo, que son sus titulares directos. Evidentemente estos recursos no son producidos por las entidades territoriales y en esa medida deben ser considerados exógenos, aun cuando no “recursos nacionales”.

Respecto a la causal de mala conducta denominada prácticas de aberraciones sexuales y tráfico de calificaciones, es obviamente una causal que genera inicialmente duda sobre su vigencia al tener también dentro de su articulado la causal de “homosexualismo” y de igual forma es particularmente interesante debido a que pocas veces se presenta esta causal.

Inicialmente es menester recalcar la importancia que para la sociedad reviste la actividad docente, cuya misión es la instrucción de conocimiento y la formación en valores de las nuevas generaciones, resulta inadmisibles que quienes la desarrollan incurran en comportamientos de esta naturaleza.

Por tal razón cuando un docente presenta una conducta de este tipo se deben, según el Consejo de Estado, negar las pretensiones de la demanda, toda vez que el docente no cumple con uno de los requisitos que exige la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión gracia. (CE 2, 21 de Abril de 2016, L. Vergara).

Para el caso concreto de la sentencia en comento se tiene que el señor José Roberto Silva prestó sus servicios como docente nacionalizado al servicio del Departamento de Antioquia por más de 20 años y cuenta con más de 50 años de edad.

En primera instancia conoció el Tribunal Administrativo de Antioquia, el cual mediante sentencia de 15 de agosto de 2013, denegó las súplicas de la demanda con fundamento al material probatorio allegado al expediente, el cual evidencia que si bien el actor cumplió 50 años de edad el 20 de octubre de 2006 y se vinculó antes del 31 de diciembre de 1980, y laboró como docente territorial hasta completar los 20 años de servicio, este docente fue sancionado mediante la Resolución No. 052 de 21 de junio de 1995 por la Junta de Escalafón del Departamento de Antioquia, con aplazamiento del ascenso en el Escalafón Nacional Docente, por el término de 12 meses por haber incurrido en las causales de mala conducta de “practica de aberraciones sexuales y tráfico con calificaciones”.

Conforme a lo anterior el Ad quo decidió negar las suplicas de la demanda toda vez que el docente no comprobó el requisito de buena conducta por haber sido sancionado por “practica de aberraciones sexuales y tráfico con calificaciones”.

Como se ha mencionado el Decreto 2277 de 1979, estableció las causales consideradas como de mala conducta, en las cuales en su artículo 46, inciso b, especifica taxativamente la causal de homosexualismo o la práctica de aberraciones sexuales.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha expresado que el ordenamiento jurídico puede establecer el concepto de buena conducta para efectos de condicionar el reconocimiento de un derecho o beneficio o para limitar el acceso a cargos públicos, entre otras posibilidades de aplicación. Igualmente, ha señalado que este concepto si bien es amplio debe ser aplicado en forma objetiva y razonable en consonancia con las demás normas que rigen la situación en concreto. (CConst, C/371/2002, R. Escobar).

Lo propio de este tipo de conceptos es que, no obstante su indeterminación, los mismos deben ser precisados en el momento de su aplicación. Y tal concreción no responde a una apreciación discrecional del operador jurídico, sino que se encuadra dentro de los parámetros de valor o de experiencia que han sido incorporados al ordenamiento jurídico y de los cuales el operador jurídico no puede apartarse. En particular, cuando los conceptos jurídicos indeterminados afectan derechos fundamentales, la Corte ha puntualizado que su

determinación debe hacerse siempre a la luz de las normas constitucionales y legales que resulten aplicables a tales derechos, y que de la indeterminación legislativa del concepto no puede derivarse la posibilidad de imponer restricciones injustificadas a los derechos fundamentales, entendiendo por tales restricciones, aquellas que trasciendan los límites que a cada derecho trazan las respectivas normas constitucionales y legales. (CConst, T/706/1996, E. Cifuentes).

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

De igual modo, esta Corporación en reiteradas oportunidades ha expresado que la mala conducta que hace nugatorio el acceso a la pensión gracia, debe observarse en el transcurso del ejercicio profesional del docente, por lo cual, en principio, los hechos aislados no constituyen fundamento para decretar tal sanción, salvo que los mismos sean tan graves que justifiquen la imposición de la misma.

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

De lo anterior se concluye que, dadas las repercusiones que se generan sobre los derechos de los interesados como consecuencia de la negativa a reconocer la pensión gracia, 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.

Por ende la práctica de aberraciones sexuales y tráfico con calificaciones de parte de un docente hacia sus alumnos constituye una conducta a todas luces inaceptable y reprochable, y da lugar a falta grave que impide el reconocimiento prestacional reclamado.

Así las cosas, como quiera que hubo incumplimiento de los deberes del actor como servidor público, el Consejo de Estado concluye que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, porque no cumple con uno de los requisitos que exige la Ley 114 de 1913 para acceder a la pensión gracia.

Por último, el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado en cuanto a los delitos dolosos como causal de mala conducta en pensión gracia establece que es causal suficiente para negar el reconocimiento y pago de la misma, a tal punto de establecer que cualquier tipo de condena penal impuesta a un educador es causal suficiente para negar el reconocimiento y pago de la pensión gracia, siendo así esta causal tajante y poco flexible al momento de su aplicación por parte de la administración pública o del funcionario judicial. Se evidencio que el precedente establecido por el Consejo de Estado sobre esta causal es acatado en debida forma por toda la jurisdicción contenciosa administrativa del Huila.

BIBLIOGRAFÍA

- **Jurisprudencia:**

- CE 2, 10 de Julio de 2014. Radicado No. 25000-23-25-000-2011-01384-013094-13. G. Arenas.
- CE 2, 25 de agosto de 2005, Radicado No. 170012331000200100503 01, T. Cáceres.
- CE 2, 10 de Julio de 2014. Radicado No. 41001-23-31-000-2011-00083-013330-13. L. Vergara.
- CE 2, 04 de Noviembre de 2010, Radicado No. 76001-23-31-000-2007-01247-01(0038-10, G. Arenas.
- CE 2, 9 de febrero de dos mil doce (2012), Radicado No. 41001-23-31-000-2008-00467-01(2228-10), V. Alvarado.
- CE 2, 10 de Octubre de 2013. Radicado No. 17001-23-31-000-2007-00329-010953-13. A. Vargas.
- CE 2, 30 de Agosto de 2012. Radicado No. 73001-23- 31- 000- 2010-00134-012091-11. G. Arenas.
- CE 2, 4 de marzo de 2010, Rad. 15001-23-31-000-2004-01596-01(0452-08), V. Alvarado.
- CE 2, 9 de febrero de 2012, Rad. 41001-23-31-000-2008-00467-01(2228-10), V. Alvarado.
- CE 2, 03 de Marzo de 2011. Radicado No. 05001-23-31-000-2001-02910-010869-09. V. Alvarado.
- CE 2, 29 de Abril de 2010. Radicado No. 19001-23-31-000-2001-01664-012293-08. B. Ramírez.
- Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Neiva, 31 de Octubre de 2012, Radicado No. 41001333100120100032700.
- Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Neiva, 30 de Mayo de 2012, Radicado No. 41001333100320100039100.
- Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, Sala Séptima de Decisión

Escritural, 29 de Octubre de 2014, Radicado No. 41001333100320100039101, C. Montiel.

- Tribunal Administrativo del Huila, Sala Primera Oral de Decisión, 06 de Septiembre de 2013, Radicado No. 41 001 23 33 000 – 2012 – 00160 – 00, J. Cortes.

- Tribunal Administrativo del Huila Sala Cuarta de Decisión, 24 de 2011, Rad. 41 001 23 31 000 2008 00235 00, E. Dussán.

- Tribunal Administrativo del Huila, 26 de Marzo de 2014, Radicado No. 41 001 23 33 000 – 2012 – 00075– 00, J. Cortés.

- Tribunal Administrativo del Huila, 11 de Diciembre de 2014, Radicado No. 41 001 23 33 000 2013 00403 00, R. Aponte.

- Tribunal Administrativo del Huila, 29 de Enero de 2016, Radicado No. 41001-23-31-000-2011-00565-00, A. Correa.

- CConst, T-706 de 1996, E. Cifuentes.

- **Leyes y Decretos:**

- L.114/1913.

- L. 130/1913.

- L. 116/1928.

- L. 37/1933.

- L. 4ª/1966.

- L. 33/1985.

- L. 62/1985.

- L. 446/1998.

- L. 1395/2010.

- L. 1437/2011.

- L. 1564/2012.

- D. R. 1743/1966.

- D. 01/1980.

- **Constitución Política de Colombia de 1991.**

- **Doctrina:**

- Beltrán, Iván Luis (2000). “El Régimen Prestacional del Magisterio Oficial a la luz de las nuevas tendencias político-legislativa”. En: El Educador. Bogotá, D.C.: FECODE.
- Lizarazo Martínez, P. (2014). “Límites Legales y Jurisprudenciales de Acceso a la Pensión Gracia de los Docentes Nacionales. Un Caso de Antinomia Jurídica en Materia de Prestaciones Sociales”. In Vestigium Ire. Vol. 8.
- Sotelo Granados, Harby René (2014). “Régimen jurídico de las mesadas pensionales. Un estudio al descuento a la mesada adicional de la pensión jubilación del Magisterio. Universidad Católica de Colombia, Facultad de Derecho”.
- García de Enterría, Eduardo, Fernández, Tomás-Ramón. (1986). “Curso de Derecho Administrativo”. Ed. Civitas S.A., Madrid, Tomo I.
- Cortes, Daniel Eduardo. (2014). “El precedente jurisprudencial del Consejo de Estado en las sentencias de los juzgados administrativos del Huila en materia pensional 2012-2013: estudio de casos desde el ámbito procesal”.
- Pérez Gasca, Néstor. (2014). “Análisis Jurisprudencial en Pensiones de los Beneficiarios del Régimen Transición del Acuerdo 049 de 1990 reglamentado por el Decreto 758 de 1990, Ley 33 de 1985 y Ley 71 de 1988”.
- Arenas Monsalve, Gerardo. (2011). “El derecho colombiano de la seguridad social.” Bogotá. Legis, Tercera edición.
- López Medina, Diego Eduardo. (2006). “El derecho de los jueces”. Universidad de los Andes. Legis, segunda edición.
- Segura, Mario Ricardo. (2012). “Precedente Jurisprudencial vs Unificación Jurisprudencial”, Universidad Libre de Bogotá. Disponible en: <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da4.pdf>.
- Quintero Sepúlveda, Álvaro. “Pensiones Del Sector Público: Jurisprudencia de las Altas Cortes. La transición Continúa”. Edición Librería Jurídica Sánchez R. LTDA.
- Quintero Sepúlveda, Álvaro. (2004). “Manual de Prestaciones sociales de los empleados públicos”. Medellín. Edición. Librería Diké.

- Solano Sierra, Jairo Enrique. (1994). “Los términos procesales”. Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá DC segunda edición.
- Palacio Hincapié, Juan Ángel. (2012). “Derecho Procesal Administrativo”, 8va Edición. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Parra Quijano, Jairo. (2011). “Manual de Derecho Probatorio”. Librería Ediciones del Profesional Ltda.
- Vidal Perdomo, J. (2010). “Derecho Administrativo”. Colombia: Legis S.A.