



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A**

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2016-06179-01 (0700-2020)
Demandante: Carlos Alberto Torres Trujillo
Demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)

Temas: Reconocimiento de pensión gracia. Condiciones para la configuración de una mala conducta. Se analiza delito de tráfico, fabricación o porte de armas de fuego o municiones. **CONFIRMA SENTENCIA**

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el dos (2) de octubre de dos mil diecinueve (2019) por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda - Subsección "C", por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

El señor **CARLOS ALBERTO TORRES TRUJILLO** instauró demanda en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)** en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se acceda a las siguientes

PRETENSIONES¹

Que se declare la nulidad de las Resoluciones: (i) RDP 034640 del 30 de julio de 2013, y (ii) RDP 043083 del 17 de septiembre de 2013, por medio de las cuales se negó el reconocimiento y pago la pensión gracia a favor del demandante, y se confirmó tal decisión respectivamente al resolver un recurso de apelación.

¹ Folios 17 a 18, C1.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-06179-01 (0700-2020)

Que, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la UGPP a reconocer, liquidar y pagar la prerrogativa conforme a las previsiones de la Ley 114 de 1913, en cuantía del 75% de los factores salariales percibidos durante el año anterior a la adquisición del estatus jurídico, así como el retroactivo debidamente actualizado de las mesadas adeudadas por dicho concepto desde esta última fecha.

Que se indexe el valor de la primera mesada pensional con base en la variación del IPC certificado por el DANE.

Que se ordene a la parte pasiva dar cumplimiento del fallo en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA, y que esta asuma las costas causadas.

HECHOS²

Los hechos en que se fundamenta la demanda pueden resumirse de la siguiente manera:

Que el demandante nació el 25 de enero de 1959. Que durante su vida laboral se desempeñó como docente oficial, nombrado en una plaza territorial del departamento de Cundinamarca desde el 25 de abril de 1979 hasta el 30 de mayo de 2010.

Que, el 26 de abril de 2013, el señor Torres Trujillo radicó ante la UGPP una solicitud tendiente a obtener el reconocimiento de la pensión gracia por haber laborado durante más de 20 años al servicio del magisterio.

Que la entidad demandada negó lo reclamado a través de la Resolución RDP 0346640 del 30 de julio de 2013, aduciendo que el docente demostró una mala conducta en el desempeño de su empleo al haber sido condenado penalmente e inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas por el delito de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego, esto mediante sentencia proferida el 11 de mayo de 2010 por el Juzgado Único Penal del Circuito de Villeta.

Que el actor interpuso recurso de apelación contra el aludido acto administrativo, el cual fue resuelto negativamente a través de la Resolución RDP 043083 del 17 de septiembre de 2013, ello en el sentido de confirmar la decisión inicial.

TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

La demanda fue admitida mediante auto del 28 de julio de 2017,³ y notificada a la **UGPP**⁴, quien presentó memorial de contestación⁵ oponiéndose a la prosperidad de

² Folio 65 vuelto, C1.

³ Folios 74 a 76, C1.

⁴ Folios 80 a 81, C1.

⁵ Folios 89 a 96, C1.



las pretensiones de la parte activa, para lo cual señaló que, el actor no demostró buena conducta, la cual es requisito indispensable para gozar de la pensión gracia, por cuanto está incurso en una de las causales de mala conducta del artículo 46 del Decreto 2277 de 1979 al haber sido condenado por el delito de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego. Que era el docente quien debía demostrar el cumplimiento de dicha exigencia, lo cual, al no ocurrir, impide acceder al reconocimiento a la prestación solicitada.

Propuso como excepciones las que denominó: (i) ausencia de vicios en el acto administrativo demandado (ii) imposibilidad de condena en costas, (iii) cobro de lo debido, (iv) sobre la indexación, (v) no pago de los intereses moratorios, y (vi) genérica.

En la audiencia inicial⁶ se definió que las excepciones propuestas eran de mérito y por lo tanto serían resueltas en la sentencia. Seguidamente se fijó el litigio estableciéndose el objeto de la demanda y las pretensiones frente a las cuales se orientaría la decisión, se señaló que no existía ánimo conciliatorio, y se efectuó el decreto de pruebas conforme al artículo 180 numeral 10 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante auto⁷ del 23 de agosto de 2019, estando el proceso para llevar a cabo la audiencia de pruebas, en aplicación a los principios de eficacia y celeridad procedió a incorporar las mismas; de igual manera, se prescindió la audiencia de alegaciones y juzgamiento que trata el artículo 181 del CPACA, y se concedió a las partes el término de 10 días siguientes para que presenten sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público el mismo tiempo para presentar concepto.

SENTENCIA OBJETO DE IMPUGNACIÓN⁸

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda - Subsección "C", el 2 de octubre de 2019 dictó sentencia escrita, negando las pretensiones de la demanda y sin condena en costas a la parte activa.

Como fundamento de lo anterior expuso que, el demandante a través de sentencia del 11 de mayo de 2010, proferida por el Juzgado Único Penal del Circuito con funciones de conocimiento de Villeta (Cundinamarca), fue declarado penalmente responsable del delito de tráfico, fabricación o porte de armas de fuego o municiones y a su vez condenado a la pena principal privativa de 28 meses de prisión a título de dolo junto con la pena accesoria de inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas y la prohibición del derecho al porte y tenencia de armas de fuego.

⁶ Folios 113 a 117, C1.

⁷ Folio 167, C1

⁸ Folios 172 a 186, C1.



Concluyó que el docente al haber sido condenado por el mencionado delito a título de dolo debe entenderse como una causal de mala conducta, según el artículo 46 del Decreto 2277 del 24 de septiembre de 1979. Que en razón a dicha condena no pudo continuar prestando sus servicios, por lo que es una conducta reprochable, como considera el Consejo de Estado. Por tanto, el actor no cumplió en su totalidad con los requisitos exigidos para el reconocimiento y pago de la pensión gracia, ya que no comprobó la buena conducta que requiere el numeral 4° de la ley 114 de 1913.

EL RECURSO DE APELACIÓN⁹

La **parte demandante** en su escrito de apelación solicitó revocar la sentencia de primera instancia para acceder a sus pretensiones. Para ello adujo que, el tribunal a momento de dictar el fallo no tuvo en cuenta que la supuesta causal de mala conducta no fue de manera reiterada, es decir se trató de un hecho aislado, el cual no tuvo conexidad con lo reprochado al docente. Que, por tanto, es deber del operador judicial hacer la interpretación legal de las normas, pues no se había tenido en cuenta la situación que obligó al actor a portar un arma de fuego.

Que el comportamiento del actor no afectó la comunidad educativa, por el contrario, la realidad de los hechos era que el docente al encontrarse en una escuela rural, al sentir amenazada su integridad física y la del plantel, optó por la tenencia de un arma de fuego para su defensa y la del plantel, supuestos que no tuvo en cuenta la fiscalía.

Que el demandante no incurrió en causal de falta disciplinaria en su labor como docente, sino que por causas infortunadas se vio envuelto en situaciones de índole penal.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **parte demandada** y **demandante** guardaron silencio ¹⁰.

POSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público se abstuvo de intervenir en el trámite de segunda instancia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

El problema que debe resolver la Subsección es el de determinar si el demandante, a fin de consolidar el derecho a la pensión gracia, cumplió o no con el requisito de observar buena conducta en el ejercicio de su cargo como docente oficial, bajo el

⁹ Folio 189 a 191, C1.

¹⁰ Según constancia secretarial a folio 201, C1.



entendido de que en el año 2010 fue condenado penalmente a la pena de prisión e inhabilidad para ejercer cargos públicos, luego de haber sido declarado responsable del delito de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego.

Marco normativo y jurisprudencial

Inicialmente, debe destacarse que la pensión gracia ostenta esa denominación, habida cuenta de que es un beneficio que no requiere efectuar cotizaciones de ninguna clase, sino, entre otros requisitos, esencialmente demostrar la acumulación de un tiempo de servicio al Estado, tal como se determinó en la Ley 114 de 1913, que en su artículo 1.º señaló que:

«Los maestros de escuelas primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley [...]»

Por su parte, el artículo 3.º de dicha norma estableció que: «Los veinte años de servicio podrán contarse computando servicios en diversas épocas y se tendrán en cuenta los prestados en cualquier tiempo anterior a la ley que la creó», mientras que el artículo 4.º consagró que, para gozar de la gracia de la pensión, se torna indispensable que el reclamante demuestre el cumplimiento de los siguientes postulados:

«[...] Artículo 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
2. **(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 o por un Departamento.
4. Que observe buena conducta.
5. **(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.»

En suma, conforme a la anterior normativa, y adicionalmente a las Leyes 116 de 1928, 37 de 1933, 43 de 1975 y 91 de 1989, así como al amplio desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado en las sentencias S-699 del 26 de agosto de 1997, CE-SUJ2-011-18 del 21 de junio de 2018 y SUJ-030-CE-S2-2022 del 11 de agosto de 2022, se concluye que para consolidar el derecho a la pensión gracia, el docente oficial que la solicite debe cumplir con los siguientes requisitos:

i) Que acredite 50 años de edad.

ii) Que laboró como maestro oficial durante 20 años en establecimientos educativos oficiales de orden exclusivamente territorial, es decir, distritales, departamentales o municipales, esto en primaria o en secundaria, bien sea como normalista, inspector



de instrucción pública, o incluso en calidad de educador nacionalizado, con posibilidad de adicionar períodos en uno u otro cargo, pero de ninguna manera acumulando o relacionando tiempos de servicio a la Nación, los cuales, en todo caso, no son aquellos en los que hubiese existido financiación de las acreencias laborales a través del Sistema General de Participaciones, sino en los que se advierta que el nombramiento fue efectuado directamente por el Ministerio de Educación Nacional, o por el un alcalde o gobernador pero en representación del Gobierno Nacional.

iii) Que haya ostentado alguna vinculación bajo las anteriores calidades con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.

iv) Que haya demostrado buena conducta en su labor, desempeñada con honradez y consagración.

Ahora bien, sobre esta última exigencia puede destacarse que, en principio, tanto la calificación como la cualificación del debido comportamiento del educador en razón de sus funciones, fue prevista normativamente en el artículo 46 del Decreto 2277 de 1979,¹¹ a través del cual se fijaron una serie de supuestos que podrían configurar lo que podría entenderse como un indebido ejercicio del empleo, a saber:

«[...] ARTICULO 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 homosexualismo¹² o la práctica de aberraciones sexuales.
- c). La malversación de fondos y bienes escolares o cooperativos;
- d). El tráfico con calificaciones, certificados de estudio, de trabajo o documentos públicos.
- e). La aplicación de castigos denigrantes o físicos a los educandos;
- f). El incumplimiento sistemático de los deberes o la violación reiterada de las prohibiciones:
- g). El ser condenado por delito o delitos dolosos;
- h). El uso de documentos o informaciones falsas para inscripción o ascensos en el Escalafón, o para obtener nombramientos, traslados, licencias o comisiones;
- i). La utilización de la cátedra para hacer proselitismo político;
- j). El abandono del cargo. [...]».

Aun así, para efectos prestacionales y de reconocimiento de dádivas como la pensión gracia, debe tenerse en cuenta que jurisprudencialmente, el concepto de la buena o mala conducta ha superado solo el análisis exegético y subjetivo de esta norma, para impedir que la definición de esta figura se haga por parte del operador de manera arbitraria, atendiendo sus convicciones éticas personales.

¹¹ Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

¹² Aparte tachado declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-481 de 1998 del 9 de septiembre de 1998, con ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero.



Por ello, en diferentes providencias, el estudio del comportamiento del empleado como requisito para adquirir una prerrogativa, se ha intentado concretar bajo criterios de objetividad. Por ejemplo, en su momento la Corte Constitucional en sentencia C-371 de 2002 sostuvo que:

«[...] Los conceptos de buena conducta o de buen comportamiento tienen distintos ámbitos de aplicación y han sido ampliamente utilizados por el legislador. (...). Cuando son empleados por el legislador tienen, por lo general, el carácter de lo que la doctrina conoce como conceptos jurídicos indeterminados, esto es, aquellos conceptos de valor o de experiencia utilizados por las leyes y por virtud de los cuales éstas refieren “... una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado.”

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.

[...] 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. [...]» (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, el Consejo de Estado también¹³ ha desarrollado este concepto, específicamente en casos como el particular, donde se discute el cumplimiento o no de la exigencia en comento, en orden de acceder a la pensión gracia, tal como se abordó en sentencia del 13 de agosto de 2018 en el siguiente sentido:

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

[...] si bien el num. (sic) 4º del art. 4º de la ley 114 de 1913 exige que el servidor docente observe buena conducta durante su ejercicio profesional, ello no significa que una sola conducta considerada aisladamente como reprochable pueda tenerse en cuenta como impedimento para el reconocimiento de la pensión gracia pues, como se ha dicho en otras oportunidades, el comportamiento censurable debe ser continuo durante el ejercicio profesional del docente o de tal gravedad que, así sea aislado, amerite la sanción de pérdida de la pensión. [...] No resultaría equitativo que a un docente que ha demostrado que durante un lapso mayor al exigido para adquirir su derecho pensional ha observado buena conducta se le tome en cuenta sólo un hecho desfavorable para negarle la prestación¹⁴.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 13 de agosto de 2018. Radicado: 73001-23-33-000-2014-00645-01(4493-15).

¹⁴ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 24 de abril de 2003, radicación 15001-23-31-000-1999-1454-01 (4251-02), M. P. Jesús María Lemos Bustamante. En el mismo sentido, también se puede consultar: Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección A, sentencia de 10 de julio de 2014, radicación 41001-23-31-000-2011-00083-01 (3330-13), M. P. Luis Rafael Vergara Quintero.



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

Incumplimiento del requisito consistente en haber observado buena conducta.

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

- i) Que el proceder reprochable tenga ocurrencia durante el lapso en que el infractor se encuentre al servicio oficial docente.
- ii) Que el comportamiento inadecuado que se imputa esté descrito en el ordenamiento como causal de mala conducta.
- iii) Que en tal virtud, la autoridad competente adelante un procedimiento de carácter administrativo que culmine necesariamente con una sanción disciplinaria¹⁵.
- iv) Que no obstante la sanción impuesta, se debe hacer un análisis objetivo acerca de la gravedad o levedad de la falta.
- v) Que la infracción censurable no sea de aquellas que la jurisprudencia estima como un «*hecho aislado*», esto es, que una sola conducta considerada aisladamente como reprochable no puede tenerse en cuenta como impedimento para el reconocimiento de la pensión gracia. Y
- vi) Que la actuación objeto de reproche se haya reiterado en el tiempo o que, habiéndose consumado en una sola ocasión, afecte gravemente otros derechos y libertades de la comunidad educativa^{16, 17} [...]».

En consecuencia, la mala conducta debe entenderse como aquellos actos del docente que sean reprochables en el ejercicio de la labor educativa, esto es, los señalados en el artículo 46 del Decreto 2277 de 1979, siempre que hayan sido objeto de sanción disciplinaria con garantía del debido proceso, pero que, además, sean reiterados, persistentes o habituales a lo largo de la vinculación.

En todo caso, lo propio también se configura cuando ocurran una sola vez y tengan el impacto de gravedad y afectación suficiente para perturbar negativamente las garantías del ambiente escolar, y que, por tanto, pueda ser criterio exclusivo y justificado para la pérdida de una prerrogativa como la pensión gracia.

¹⁵ Sobre este particular, se puede consultar: Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 1º de diciembre de 2016, radicación 70001-23-33-000-2014-00105-01 (383-2015), M. P. Carmelo Perdomo Cuéter.

¹⁶ Frente a los numerales iv), v) y vi) se puede consultar: Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 2 de marzo de 2017, radicación 68001-23-31-000-2011-00406-01 (4555-2014); y Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 9 de marzo de 2017, radicación 52001-23-33-000-2012-00044-01 (3982-2013); ambas con ponencias del consejero Carmelo Perdomo Cuéter.

¹⁷ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia de 24 de marzo de 2017, radicación 08001-23-33-000-2013-00676-01 (1324-2015), M. P. Carmelo Perdomo Cuéter.



De hecho, en razón a que la pensión gracia surgió como una acción afirmativa del Gobierno Nacional para eliminar en su momento el trato diferencial e inequitativo en materia salarial y prestacional que sufrían los docentes territoriales y nacionalizados frente a los nacionales, resultaría poco garantista sostener que el educador que haya incurrido por una sola ocasión en alguna causal leve de mala conducta, debe perder automáticamente este derecho, pues sin un análisis objetivo e integral del caso concreto, tal decisión no sería una consecuencia directamente proporcional a la naturaleza jurídica de la dádiva en comento.

Resolución del caso concreto

Inicialmente, como el centro de discusión en esta instancia (habilitado por los reparos específicos del actor en calidad de apelante único), se ubica en el estudio del requisito de la demostración de una buena conducta del educador, se hace innecesario profundizar sobre el cumplimiento de las demás exigencias para la pensión gracia, pues estas fueron convalidadas por la misma entidad accionada en vía administrativa, sin discusión al respecto en sede judicial.

Conforme a la Resolución RDP 034640 del 30 de julio de 2013,¹⁸ se extrae con claridad que el señor Torres Trujillo a esa fecha tenía más de 50 años de edad, pues nació el 25 de enero de 1959, y adicionalmente acreditó ante la UGPP haber laborado como docente del orden nacionalizado antes del 31 de diciembre de 1980 (desde el 25 de abril de 1979), con un vínculo legal y reglamentario que duró hasta el 30 de mayo de 2010, acumulando más de 20 años bajo la misma calidad.

Por consiguiente, resta verificar si como lo aduce la parte pasiva, el accionante demostró haber incurrido en una causal de mala conducta que le impide consolidar la prerrogativa bajo estudio, ello por haber sido condenado penalmente por la comisión de un delito.

Al respecto, según la sentencia dictada el 11 de mayo de 2010 por el Juzgado Único Penal del Circuito el Circuito con Funciones de Conocimiento de Villeta Cundinamarca,¹⁹ es claro para la Sala que, luego de surtirse todas las etapas propias del procedimiento penal, se determinó que este era responsable en calidad de autor del delito de tráfico, fabricación, o porte de armas de fuego, por lo que fue condenado a la pena privativa de su libertad de 28 meses, y como penas accesorias a la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas y la privación del ejercicio del derecho al porte y tenencia de armas de fuego, ambas por el mismo lapso de la principal.

Para adoptar esta decisión, en la providencia mencionada se advierte que la conducta investigada y sancionada fue la siguiente:

¹⁸ Folios 68 a 69, C1.

¹⁹ Folios 160 a 165.



«[...] Desde ya debe señalarse que las pruebas aportadas permiten colegir claramente la conducta delictiva endilgada a **CARLOS ALBERTO TORRES TRUJILLO**, toda vez que el informe de policía en casos de captura en flagrancia de manera clara y precisa permite establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar dieron lugar la aprehensión del procesado, no siendo otras que las señaladas en el acápite de los hechos.

Asimismo, el acta de incautación de los elementos, suscrita por **TORRES TRUJILLO** permite inferir de manera lógica y razonada que las armas de fuego incautadas eran transportadas por éste, pues no de otra forma se explica éste estrado, que el mismo se haya procedido a suscribirlas.

Los medios de prueba antes referidos, aunados al documento de incautación, permiten señalar la materialidad de la conducta imputada, la cual fue aceptada por **CARLOS ALBERTO TORRES TRUJILLO**, al tiempo que se colige sin mayor dificultad la consecuente responsabilidad que deviene para el procesado, quien aceptó mediante la figura de allanamiento, los cargos imputados por la Fiscalía, lo que probatoriamente tiene un efecto similar a la confesión simple, como se desprende del art. 283 del C.P.P. [...]

[...] Cómo consecuencia, encontrándose la aceptación de cargos por parte del implicado, la cual se hizo respetando las garantías y derechos fundamentales, se hace innecesario ahondar en la misma, toda vez, que dicho presupuesto se encuentra más que satisfecho, así como la titularidad de éste en los sucesos, razón por la cual más allá de toda duda, se hace imperioso emitir juicio de reproche en contra de **CARLOS ALBERTO TORRES TRUJILLO**, al no incurrir causales de ausencia de responsabilidad en favor del mismo. [...]

En la misma providencia, en el acápite de penas accesorias, se lee:

«[...] Por disposición del inciso tercero de artículo 52 del C.P. se le impondrá al aquí condenado la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, igualmente, al tenor de lo dispuesto por el artículo 49 del C.P. se le prohibir portar y tener armas de fuego por un lapso igual al de la pena de prisión, es decir (28) MESES [...]

Con dicha claridad, se analizará este comportamiento en atención a los postulados del criterio objetivo desarrollado jurisprudencialmente en la sentencia del Consejo de Estado del 13 de agosto de 2018, tal como se precisó en el marco jurídico aplicable al presente caso.

Para ello debe tenerse en cuenta que, efectivamente, **(i)**²⁰ la conducta imputada al demandante corresponde a la comisión del delito de tráfico, fabricación o porte de armas de fuego o municiones. El acto punible se encuentra tipificado en el ordenamiento jurídico, en el artículo 365 del Código Penal, tanto así que se condenó al actor mediante sentencia ejecutoriada. Esto constituye entonces una causal expresa de mala conducta en el caso de los educadores oficiales, consagrada en el

²⁰ Este punto corresponde al numeral (ii) de la estructura de análisis de la sentencia del Consejo de Estado del 13 de agosto de 2018, el cual fue invertido para dar un mejor orden en la argumentación expuesta en el presente proceso.



artículo 46, literal g) del Decreto 2277 de 1979, pues se trata de la condena por un delito doloso.²¹

Adicionalmente se observa que, **(ii)**²² este hecho censurable tuvo lugar en un momento en el cual el reclamante se encontraba vinculado como docente, pues dicho cargo lo ocupó hasta el 1 de junio de 2010,²³ y el delito de tráfico, fabricación o porte de armas de fuego o municiones se materializó el 9 de septiembre de 2009, cuando fue capturado en flagrancia y puesto a disposición de la autoridad competente por encontrarle en el auto que conducía dos revólveres, uno calibre 32 y otro 38, frente a los cuales el demandante afirmó carecer de autorización para portarlos. Lo anterior permite tener acreditado este presupuesto examinado.

Por otra parte, es evidente que, **(iii)** aun en el entendido de que en el presente caso no se llevó a cabo una investigación disciplinaria por el delito cometido por el recurrente, por la conducta punible en comento sí fue sometido a un juicio reglado con fundamento en los preceptos de la Ley 906 de 2004.

Ello implica que, pese a la falta de una sanción propiamente disciplinaria contra el señor Torres Trujillo, es claro que este fue vinculado a un proceso penal con todas las garantías derivadas del principio del debido proceso, tal como se aprecia de los antecedentes de las sentencias proferidas por el juez de primera instancia,²⁴ de manera que, evidentemente por el acto censurable sí hubo un procedimiento (en este caso judicial), que terminó con una decisión condenatoria por haberse demostrado la responsabilidad del demandante.

Ahora bien, pese a ser cierto que, **(iv)**²⁵ el hecho enjuiciado se concretó una sola vez, pues a lo largo del proceso no se menciona ni se demostró que el actor haya tenido investigaciones por estos mismos hechos, o por otros diferentes y reiterados a lo largo de su vinculación como maestro, lo cierto es que este comportamiento configurado como un delito doloso, y que además debía ser desvinculado de la docencia por la pena accesoria que le fue impuesta, sí constituye un hecho aislado de suficiente capacidad para impedir que esta dádiva sea otorgada.

²¹ «[...] ARTÍCULO 46.- Causales de mala conducta. Los siguientes hechos debidamente comprobados constituyen causales de mala conducta. [...] g. El ser condenado por delito o delitos dolosos; [...]»

²² Este punto corresponde al numeral (i) de la estructura de análisis de la sentencia del Consejo de Estado del 13 de agosto de 2018, el cual fue invertido para dar un mejor orden en la argumentación expuesta en el presente proceso.

²³ Según formato Único para la expedición de certificado de historia laboral del FNPSM, que se encuentra en cuaderno de historia laboral Fls. 1 a 3 .

²⁴ Folios 163 a 164.

²⁵ Este punto corresponde a los numerales (v) y parte del (vi) de la estructura de análisis de la sentencia del Consejo de Estado del 13 de agosto de 2018, los cuales se estudian en conjunto por estar directamente relacionados entre sí, razón por la cual se invirtieron para darle un mejor orden en la argumentación expuesta en el presente proceso.



Sobre el punto, la jurisprudencia ha exigido que, **(v)**²⁶ se estudie si en los eventos de actos censurables únicos, estos tienen la magnitud suficiente para ser considerados graves o de impacto negativo para los derechos de la comunidad educativa.

En el asunto bajo estudio, para la Sala sí es posible considerar lo suficientemente grave la conducta delictual del tráfico, fabricación o porte de armas de fuego o municiones, toda vez que, esta conllevó, tal como lo permitía el inciso 3.º del artículo 52 del Código Penal²⁷, que el Juez de conocimiento lo inhabilitara para el ejercicio de derechos y funciones públicas, como ocurrió en el presente caso.

Ahora, el impacto negativo del hecho punible se verifica de la conducta por la que se le condenó a título de dolo al docente, que tenía como sanción principal la pena de prisión, que fue tasada en 28 de meses, y la consecuente pena accesoria de inhabilitación para ejercer derechos y funciones, que indefectiblemente produciría la separación del cargo del actor como docente.

Pues bien, este delito aceptado por el mismo docente²⁸, comprobado y sancionado válidamente en el marco de un proceso penal, da cuenta de que la conducta del actor fue plenamente consciente, es decir, intencional o dolosa, en la medida en que el reclamante decidió llevar dos armas de fuego en el carro el cual conducía.

Lo expuesto se ajusta a la noción de gravedad de una mala conducta, pues, aunque fue un hecho aislado que solo ocurrió una vez, afectó directamente a su condición de maestro oficial, en razón que la pena accesoria por la que fue sancionado le originaba la separación de su cargo. Si la conducta fuera considerada como leve, dicho delito no tuviera como sanción principal la pena privativa de la libertad y tampoco la inhabilitación de sus derechos.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la comisión de un delito doloso por parte de un docente, de quien se espera que sea un modelo y ejemplo para la comunidad educativa, tiene un impacto reputacional negativo y grave sobre el

²⁶ Este punto corresponde a los numerales (iv) y parte del (vi) de la estructura de análisis de la sentencia del Consejo de Estado del 13 de agosto de 2018, los cuales se estudian en conjunto por estar directamente relacionados entre sí, razón por la cual se invirtieron para darle un mejor orden en la argumentación expuesta en el presente proceso.

²⁷ El Artículo 52. Establece: “Las penas accesorias. Las penas privativas de otros derechos, que pueden imponerse como principales, serán accesorias y las impondrá el Juez cuando tengan relación directa con la realización de la conducta punible, por haber abusado de ellos o haber facilitado su comisión, o cuando la restricción del derecho contribuya a la prevención de conductas similares a la que fue objeto de condena. En la imposición de las penas accesorias se observará estrictamente lo dispuesto en el artículo 59. En todo caso, la pena de prisión conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por un tiempo igual al de la pena a que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la Ley, sin perjuicio de la excepción a que alude el inciso 2 del artículo 51.”

²⁸ Ver fl. 162. Del Cuaderno 1, del la pág. 6 (vuelta) de la sentencia penal “quien aceptó cargos mediante la figura de allanamiento.



servicio educativo oficial, al punto de que tanto los estudiantes como padres de familia podrían considerar erróneamente que los educadores estatales podrían cometer este tipo de conductas de manera regular, lo que atenta directamente los derechos y garantías de todas las personas involucradas en el proceso de enseñanza.

En todo caso, lo cierto es que el argumento expuesto por el recurrente en la impugnación, relacionado con una especie de justificación para portar armas en razón de una situación de amenaza en la que se encontraba, no tiene la capacidad de desvirtuar la gravedad de la conducta como se analizó previamente, pues el planteamiento de una posible causal de exoneración de responsabilidad solo debe analizarse en el proceso penal, y aun así, ello no está demostrado ni elimina el hecho de que el delito sí fue cometido y por ello vulneró el bien jurídico tutelado de la seguridad pública.

En tal sentido, es evidente que el demandante no satisfizo el requisito de demostrar una buena conducta en el ejercicio de su cargo como docente, por lo que, tal como lo estimó el tribunal de origen, aquel no podía acceder al reconocimiento de la pensión gracia solicitada, de manera que habrá de confirmarse el fallo apelado que negó las pretensiones de la parte activa.

Condena en costas de segunda instancia

Sobre la imposición de dicha carga, es importante aclarar que la jurisprudencia de la Subsección A del Consejo de Estado venía aplicando el criterio objetivo valorativo consagrado en el artículo 188 del CPACA, según el cual en toda sentencia el juez procederá a su reconocimiento cuando encuentre demostrado en el proceso que estas se causaron, sin que en esa valoración fuera relevante analizar si las partes actuaron de manera temeraria, mal intencionada o de mala fe. No obstante, dicho criterio fue variado con la adición introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en el que se indica que la condena en costas es viable, siempre y cuando se acredite que la parte vencida obró con manifiesta carencia de fundamento legal.

Teniendo en cuenta el cambio introducido por el legislador en la materia, la Subsección A aclara que adoptó una nueva postura en la cual, en las sentencias proferidas a la luz de la nueva normativa se deberá analizar la conducta realizada por las partes en el proceso, entre ello, si se presentó o no carencia de fundamentación jurídica conforme a lo señalado en el inciso 2.º del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

En el presente caso, aplicando el criterio anunciado, la Sala observa que los argumentos del recurso de apelación presentado por la parte demandante, no presentan una carencia de fundamentación legal que dé lugar a la condena en costas. Contrario a ello, ambos extremos del litigio manifestaron planteamientos



Radicado: 25000-23-42-000-2016-06179-01 (0700-2020)

razonables para la defensa jurídica de sus intereses. En consecuencia, no se impondrá condena en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: ABSTENERSE de condenar en costas al demandante según lo manifestado en la parte motiva de la sentencia.

TERCERO: SE RECONOCE PERSONERÍA como mandataria general de la UGPP a la abogada Marcela Patricia Ceballos Osorio con tarjeta profesional 214.303, y como apoderado sustituto al abogado Carlos Alfonso Tache Rodríguez, portador de la tarjeta profesional 292.122, ello conforme a los poderes que se observan en el índice 26 de SAMAI.

CUARTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS,

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente