

COMPATIBILIDAD DE PENSIONES - Pensión gracia y de invalidez / DOBLE ASIGNACION - compatibilidad entre pensión gracia e invalidez

Debe precisar la Sala que tal como lo afirmó el a quo, no constituye en este caso óbice alguno para el goce de la pensión de gracia su percepción simultánea con la pensión de invalidez, pues su objeto y naturaleza son diferentes y por tal razón el mismo Legislador permitió la compatibilidad entre las mismas. En efecto, entrándose de la pensión gracia las normas especiales que la gobiernan contemplan una excepción a la regla general prevista desde la Constitución de 1886 que prohíbe recibir dos asignaciones del Tesoro Público, excepción que permite la percepción de dos pensiones a la vez, la de naturaleza especial -pensión gracia- y la de naturaleza ordinaria, entendiéndose dentro de tal modalidad y de manera excluyente la pensión plena de jubilación, la pensión de invalidez y la de vejez; y además, la compatibilidad de éstas con el salario recibido por los servicios docentes que pueden continuar prestando hasta la edad de retiro forzoso.

FUENTE FORMAL: LEY 91 DE 1989 - ARTICULO 15

NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencias del 3 de mayo de 2001, Exp. 3730-00, MP. Jesús María Lemos Bustamante y 27 de septiembre de 2001, Exp. 0545-01, MP. Ana Margarita Olaya Forero.

PENSION GRACIA - Marco normativo e histórico / PENSION GRACIA - Naturaleza.
Requisitos

La prestación en discusión fue instituida por el Legislador en el artículo 1° de la Ley 114 de 1913 como una pensión de jubilación vitalicia a favor de los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4°, beneficio que les era otorgado por los servicios prestados a los Departamentos y a los Municipios siempre que se comprobara que no recibían otra pensión o recompensa de carácter nacional. El legislador estableció una serie de requisitos para su goce que se concretaron fundamentalmente en el cumplimiento de los 20 años de servicios, 50 años de edad (este último salvable en casos de incapacidad por enfermedad) y en la no percepción de otra pensión o recompensa de carácter nacional, requisito último que obedeció a la razón histórica que sustentó su establecimiento legal, que no fue otra diferente a compensar y retribuir a los docentes de primaria del sector oficial cuyos salarios y prestaciones estaban a cargo de los Entes Territoriales, pues éstos percibían una baja remuneración y por consiguiente un poder adquisitivo inferior frente a aquellos educadores cuyos pagos laborales estaban a cargo de la Nación, situación causada por la debilidad financiera de los Departamentos y Municipios para atender las obligaciones salariales y prestaciones que respecto de los docentes a su cargo les fueron asignadas por virtud de la Ley 39 de 1903, norma que rigió la educación durante la mayor parte del siglo. Se observa además que para acceder a la pensión de jubilación en comento, el Legislador no previó aporte periódico alguno a la Caja de Previsión respectiva precisamente por la finalidad con la cual se previó, razón por la que se le denominó “pensión gracia” entendiéndola como una pensión gratuita que concedía el Estado a favor de los docentes que reunieran las condiciones y requisitos anteriormente mencionados. En cuanto a la consagración legal de la pensión gracia la Corte Constitucional en sentencia C-479 de 1998 al abordar el análisis de constitucionalidad de la Ley 114 de 1913 bajo el cargo de violación al derecho a la igualdad alegado frente a aquellos docentes (públicos y privados) a quienes la norma no otorgó el derecho pensional que contiene, consideró que las circunstancias que dieron lugar a la creación legal de la pensión gracia a favor de los docentes territoriales y que posteriormente

permitieron su extensión a docentes de secundaria, constituían una justificación objetiva y razonable para la diferenciación en que había incurrido el Legislador, quien contaba además con la facultad constitucional de regular los aspectos relativos a la pensión, desde su creación hasta la delimitación de las condiciones para acceder a la misma. De lo anterior se infiere, que la pensión de jubilación otorgada por el Legislador, surgió como una compensación por la baja remuneración y por la desigualdad que a nivel prestacional afectaba a los docentes territoriales respecto de los nacionales, previsión que resulta legítima en función de la finalidad en comento y de la amplia competencia que en materia pensional ostentaba el Legislador por asignación expresa de la Constitución de 1886. Ahora, las normas que posteriormente regularon positivamente la materia, concretamente las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, extendieron dicho beneficio pensional a los empleados y profesores de las Escuelas Normales, a los Inspectores de Instrucción Pública y a quienes hubieren completado el tiempo de servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, sin introducir modificación alguna en cuanto a su concepción legal, requisitos de acceso o extinción de su goce.

FUENTE FORMAL: LEY 114 DE 1913 / LEY 39 DE 2003 / LEY 116 DE 1928 / LEY 37 DE 1933

NOTA DE RELATORIA: Corte Constitucional, sentencias, Exp. C-479 de 1998, C-155 de 1997, MP. Fabio Morón Díaz y C-444 de 1993, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

PENSION GRACIA - Procedencia de la sustitución / SUSTITUCION PENSIONAL - Procedencia en pensión gracia / SUSTITUCION PENSIONAL - Aptitud para ser sustituida. Gratuidad. Fin de la sustitución pensional

Se colige en primer lugar, que la prestación en comento aun cuando surgió como contraprestación o retribución salarial y prestacional, ostenta una ineludible naturaleza pensional habilitada de tal forma por expresa disposición del Legislador, quien gozaba desde aquel entonces de la libertad configurativa para así definirla. No es por ende la pensión gracia de jubilación una compensación salarial ni una simple bonificación que torne inestable su percepción o la sujete a la vida laboral del docente, sino que por el contrario, una vez configurados los supuestos de hecho establecidos en la Ley, se habilita su goce consolidándose a favor del docente un derecho adquirido que no puede ser desconocido y que resulta amparado a la luz de la Constitución y la Ley. En este orden de ideas, es necesario concluir que la pensión gracia, tal como lo ha entendido la Jurisprudencia y la Doctrina, es una pensión especial de origen legal cuya gratuidad, es decir, la ausencia de aportes o cotizaciones para tal efecto, no impide su consolidación como derecho adquirido con justo título y por ende su aptitud para ser sustituida en caso de muerte del beneficiario, pues una vez configurados los elementos que permiten el otorgamiento de la pensión gracia, se entiende que el derecho ingresa al patrimonio del docente tornándose potencialmente sustituible dada su naturaleza pensional y la categoría de derecho adquirido que obtiene una vez consolidado. Debe aclararse además que dentro de nuestro ordenamiento legal el régimen de sustitución pensional se consagró como un mecanismo de seguridad social orientado a proteger el núcleo familiar inmediato del empleado que muere siendo titular de una pensión, de manera que éstos gocen del mismo grado de seguridad social y económica con que contarían en vida del fallecido, lo que independiza la viabilidad del derecho a la sustitución pensional de la existencia de aportes para conformar el derecho pensional primigenio. Ahora, si bien la normatividad especial que regula la pensión gracia no contempló específicamente la sustitución de la misma a favor de los beneficiarios del docente luego de su deceso, lo cierto es que tampoco la prohibió, ni señaló -para quienes lograron obtenerla o gozan

de una expectativa válida frente a la misma por virtud del régimen de transición de la Ley 91 de 1989- causal alguna de extinción del derecho, mucho menos su cese o pérdida con ocasión del fallecimiento del pensionado o docente con derecho. Bajo la motivación precedente se concluye la vocación de sustituibilidad que asiste a la pensión gracia bajo los mismos parámetros legales y criterios aplicables a las pensiones ordinarias, pues si bien su causa jurídica es diferente, estas comparten por voluntad del Legislador la misma naturaleza, y en materia de sustitución, la misma finalidad de amparo a la familia más próxima de quien antes de fallecer adquirió el derecho, de manera pues, que resultan aplicables en tal sentido las normas generales que regulan la materia, vigentes al momento del deceso del docente.

FUENTE FORMAL: LEY 91 DE 1989

SUSTITUCION DE PENSION GRACIA - Régimen aplicable / SUSTITUCION DE PENSION GRACIA A COMPAÑERO PERMANENTE - Procedencia

En el sub-examine se observa que si bien la pensión gracia es cancelada directamente por la Caja Nacional de Previsión Social, la señora Aracelly Dominga Cantillo de Padilla se encontraba afiliada al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio quien le otorgó la pensión de invalidez que ostentaba en vida y que fue reconocida mediante Resolución No. 971 de 1994, razón por la que se encuentra exceptuada de la aplicación de las reglas contenidas en la Ley 100 de 1993 por disposición expresa del artículo 279 ibidem, que consagró como criterio de exclusión de dicho Sistema, no la clase de prestación de la que se tratara sino la simple existencia de afiliación al referido Fondo, razón por la que se impone en el sub examine la aplicación del régimen de sustitución pensional contenido en la Ley 71 de 1988 y su Decreto Reglamentario.

La citada Ley 71 de 1988 recogió los derechos mínimos en materia de sustituciones pensionales en favor de los afiliados de cualquier naturaleza de las Entidades de Previsión Social del Sector Público en todos sus niveles. Asimismo, en su artículo 3° extendió las previsiones sobre sustitución pensional de las Leyes 33 de 1973, 12 de 1975, 44 de 1980 y 113 de 1985, en forma vitalicia al conyugue supérstite, al compañero o compañera permanente, a los hijos menores o inválidos y a los padres o hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado fallecido. Por su parte, el Decreto 1160 de 1989 reglamentario de la Ley 71 de 1988, precisó los casos en los que resulta procedente la sustitución del derecho pensional, los beneficiarios de la misma, la cuantía y porcentaje correspondiente de acuerdo al orden sucesoral, y la forma de probar la calidad bajo la cual se acude. De las normas aplicables en el sub examine, se infiere que hay lugar a la sustitución pensional cuando fallece una persona pensionada o con derecho a pensión de jubilación, invalidez o vejez, o en este caso con derecho a la pensión de jubilación vitalicia consagrada en la Ley 114 de 1913, derecho que surge para sus beneficiarios en cada orden, en los porcentajes arriba señalados, con la posibilidad de acrecer la cuantía respectiva en ausencia de alguno de ellos o en el evento en que acaezca para éstos la pérdida del derecho.

FUENTE FORMAL: LEY 100 DE 1993 / LEY 71 DE 1988 / DECRETO REGLAMENTARIO 1160 DE 1989 / LEY 114 DE 1913

NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencias, Exps 3496-04, MP. Ana Margarita Olaya Forero; 0757-04, MP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; 11223, MP. Dolly Pedraza de Arenas.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil diez (2010).

Radicación número: 08001-23-31-000-2006-00004-01(0824-09)

Actor: FRANCISCO CORONEL VASQUEZ

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL - CAJANAL

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público contra la sentencia del 1° de octubre de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en la que se accedió a las súplicas de la demanda instaurada por el señor Francisco Coronel Vásquez contra la Caja Nacional de Previsión Social, en procura de obtener el reconocimiento y sustitución de la pensión gracia a que tenía derecho la señora Aracelly Dominga Cantillo de Padilla.

I. ANTECEDENTES

1. LA ACCIÓN

Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el demandante solicitó al Tribunal Administrativo del Atlántico la nulidad de la Resolución No. 19604 del 11 de julio de 2005 por medio de la cual la Caja Nacional de Previsión Social le negó el reconocimiento de la pensión gracia de la fallecida docente Aracelly Dominga Cantillo de Padilla y la respectiva sustitución pensional a que tenía derecho en calidad de compañero permanente de la misma; y de la Resolución No. 5136 del 22 de agosto de 2005, en la que se desató el recurso de reposición interpuesto por el actor contra la decisión inicial, confirmándola en todas sus partes.

Como consecuencia de la nulidad de los actos acusados, pidió que se declare que la señora Aracelly Dominga Cantillo de Padilla, tiene derecho a la pensión gracia de jubilación a partir de la fecha en que cumplió los requisitos para acceder a dicha prestación, esto es, al cumplir 50 años de edad y 20 de servicios.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la Caja Nacional de Previsión Social al reconocimiento y pago post mortem de la pensión gracia reclamada y la sustitución de la misma a su favor como compañero permanente de la causante. Demanda además, el pago de intereses moratorios y la indexación a que haya lugar, como también, la aplicación de los reajustes sobre las sumas causadas de conformidad con la Ley 71 de 1988. Por último, solicita el cumplimiento de la condena en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A..

2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los hechos que sustentan las anteriores pretensiones en forma resumida son los siguientes:

La señora Aracelly Dominga Cantillo de Padilla nació el 15 de septiembre de 1945 y fue vinculada como docente al servicio del Departamento del Atlántico desde el 7 de febrero de 1968 hasta el 28 de febrero de 1994, fecha en la que fue retirada del servicio por invalidez,

completando un total de 26 años de labor docente.

Retirada del servicio, la docente consolidó su status pensional para efectos de la pensión gracia el 15 de septiembre de 1995, de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, por lo que elevó diferentes solicitudes de reconocimiento ante la Entidad demandada, despachadas desfavorablemente por considerar que la pensión especial reclamada es incompatible con la pensión de invalidez que ostentaba.

El 2 de abril de 2004, tuvo lugar el fallecimiento de la señora Aracelly Dominga Cantillo de Padilla, momento para el cual el señor Francisco Coronel Vásquez había convivido con la causante como compañero permanente durante más de 8 años.

En procura del reconocimiento pensional aludido y de la sustitución respectiva, el señor Francisco Coronel Vásquez elevó nuevamente derecho de petición ante la Caja Nacional de Previsión Social el 8 de septiembre de 2004, resuelto negativamente mediante los actos acusados, con los que quedó agotada la vía gubernativa.

Como fundamento de la negativa, la demandada adujo la incompatibilidad existente entre la pensión de invalidez reconocida a la demandante mediante Resolución No. 971 del 27 de diciembre de 1994 y la pensión gracia reclamada.

Invocó como disposiciones violadas con los actos demandados los artículos 1°, 2°, 6°, 13, 25, 29, 48, 53 y 128 de la Constitución Política; y las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Debidamente notificada (fl. 61 vto), la parte demandada acudió oportunamente a dar contestación al libelo. Propuso como excepciones la inexistencia de la obligación, la imposibilidad jurídica de cumplir la obligación de dar y subsidiariamente, la prescripción de las mesadas causadas por el ejercicio extemporáneo de la acción judicial, las que sustentó brevemente dentro del escrito de oposición.

En síntesis, la demandada reiteró la parte considerativa de las Resoluciones demandadas para señalar la imposibilidad jurídica de otorgar en el sub examine la pensión gracia solicitada en atención a la pensión de invalidez que disfrutaba la causante desde el 1° de marzo de 1994. Al respecto precisó, que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 consagró exclusivamente la compatibilidad entre la pensión ordinaria de jubilación y la pensión gracia, sin hacer mención alguna respecto del goce simultaneo de dicha prestación especial y la pensión de invalidez, de manera que no hay norma que posibilite o ampare el reconocimiento en tales condiciones.

Allegadas las pruebas decretadas mediante auto del 11 de octubre de 2006 (fl. 73), se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión con auto del 1° de octubre de 2007 (fl. 216), oportunidad procesal de la que hicieron caso omiso y que una vez agotada, permitió la resolución del mérito del asunto propuesto en primera instancia.

II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 1° de octubre de 2008, el Tribunal Administrativo del Atlántico accedió a las pretensiones de la demanda (fl. 332).

Luego de pronunciarse respecto de las excepciones propuestas por la demandada, procedió al análisis probatorio del caso, de donde concluyó que la señora Aracelly Dominga Cantillo de

Padilla reunió con suficiencia los requisitos para obtener el reconocimiento de la pensión gracia, esto es, los 50 de edad y 20 años de servicios territoriales, y que dicha prestación especial era compatible con la pensión de invalidez por disposición del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 que permite la coexistencia de dos regímenes, el especial y el ordinario al que pertenece la pensión de invalidez devengada por la causante, razón por la que declaró la nulidad de los actos acusados toda vez que no existía ninguna obstrucción legal para la concesión del derecho, y la consecuente sustitución del derecho pensional al demandante en calidad de compañero permanente de la fallecida docente.

III. LA APELACIÓN

Debidamente notificado, el Delegado del Ministerio Público acudió oportunamente en apelación para manifestar su inconformidad respecto de la decisión adoptada por el a quo y para solicitar la revocatoria del fallo con la consecuente denegación de la sustitución pensional ordenada (fl. 347).

Afirmó en síntesis, que la denominada pensión gracia no es un derecho sustituible en virtud precisamente de la finalidad con que se creó y de la naturaleza gratuita que ostentó desde su configuración legal, razón por la que debe descartarse en este caso la figura de la sustitución pensional que finalmente es propia de pensiones ordinarias en donde el beneficiario de las mismas efectúa aportes durante su vida laboral para su obtención.

Por lo anterior considera, que si bien existe el derecho a la pensión gracia en cabeza de la señora Aracelly Dominga Cantillo de Padilla por cuanto reúne los requisitos para ello, su goce correspondía exclusivamente a ésta pues fue quien ostentó la calidad de docente que habilitaba su percepción, por lo que debe descartarse el derecho a la sustitución que pretende su compañero permanente.

Mediante providencia del 29 de mayo de 2009, fue admitido el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público (fl. 353). Posteriormente, por auto del 30 de octubre de 2009, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión (fl. 355), etapa aprovechada por la demandada para reiterar los argumentos expuestos en primera instancia relacionados con la incompatibilidad entre la pensión gracia y la pensión de invalidez, y para proponer extemporáneamente excepciones de mérito en procura de la revocatoria del fallo y la negativa de las pretensiones incoadas por la parte actora (fl. 367).

Agotado el trámite procesal y al no observarse causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir previas las siguientes,

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala establecer si luego de su deceso, el derecho a la pensión gracia que ostenta la señora Aracelly Dominga Cantillo de Padilla es sustituible a favor de su compañero permanente quien acude como demandante dentro de esta acción, o si por el contrario, en razón de la naturaleza especial de dicha prestación es inviable aplicar el régimen general de sustitución pensional al caso concreto, imposibilitando el restablecimiento ordenado por el a quo.

Previo a abordar el asunto propuesto por el Ministerio Público, es necesario revisar la situación fáctica que rodea la litis y verificar la existencia del derecho a la pensión gracia en cabeza de la

causante.

Da cuenta el plenario a folios 12, 23, 78 y 86 del expediente, que la señora Aracelly Dominga Cantillo de Padilla nació el 15 de septiembre de 1945 y laboró ininterrumpidamente como docente territorial y posteriormente nacionalizada al servicio del Departamento del Atlántico desde el 7 de febrero de 1968 hasta el 28 de febrero de 1994, momento a partir del cual fue retirada del servicio por efecto de la situación de invalidez que le sobrevino y que habilitó a su favor el reconocimiento de la pensión ordinaria prevista para tal contingencia mediante Resolución No. 971 de 1994 expedida por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Se encuentra probado además el deceso de la docente ocurrido el 2 de abril de 2004, según consta en el certificado defunción aportado a folio 16 del expediente.

Así, la situación fáctica anteriormente esbozada evidencia en primer lugar la existencia del derecho a la pensión gracia en cabeza de la fallecida, pues de conformidad con el contenido normativo expresado en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, ésta reunió el 15 de septiembre de 1995, 50 años de edad y más de 20 años de servicios continuos bajo vinculación territorial y posteriormente nacionalizada con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, fecha a partir de la que se extinguió formalmente dicho beneficio pensional por virtud de la culminación del proceso de nacionalización emprendido con la Ley 43 de 1975, que trajo consigo la desaparición del objeto inicial para su concesión, quedando amparados para consolidar tal derecho únicamente los docentes inmersos en la transición prevista por el Legislador en el artículo 15 numeral 2° de la citada Ley 91 de 1989, como sucede en el sub examine.

Ahora, debe precisar la Sala que tal como lo afirmó el a quo, no constituye en este caso óbice alguno para el goce de la pensión de gracia su percepción simultánea con la pensión de invalidez, pues su objeto y naturaleza son diferentes y por tal razón el mismo Legislador permitió la compatibilidad entre las mismas.

En efecto, entratándose de la pensión gracia las normas especiales que la gobiernan contemplan una excepción a la regla general prevista desde la Constitución de 1886 que prohíbe recibir dos asignaciones del Tesoro Público excepción que permite la percepción de dos pensiones a la vez, la de naturaleza especial -pensión gracia- y la de naturaleza ordinaria, entendiéndose dentro de tal modalidad y de manera excluyente la pensión plena de jubilación, la pensión de invalidez y la de vejez; y además, la compatibilidad de éstas con el salario recibido por los servicios docentes que pueden continuar prestando hasta la edad de retiro forzoso

Así, precisado el derecho a la pensión gracia de la causante y su compatibilidad con la pensión de invalidez que percibió en vida, corresponde a la Sala definir la sustituibilidad de dicha prestación y la habilidad del derecho que aduce el demandante al respecto.

Afirma el Ministerio Público la imposibilidad jurídica de sustituir el derecho a la pensión gracia y por ende de aplicar a dicha prestación las reglas generales que regulan la materia prolongando su goce en cabeza de los beneficiarios del docente extinto, en razón precisamente de su naturaleza especial y gratuita que la separa del tratamiento ordinario de las demás pensiones que por expresa disposición legal admiten el derecho sustitutivo para los causahabientes del pensionado fallecido o con derecho a pensión.

Para desatar la cuestión litigiosa es necesario revisar el marco normativo y el contexto histórico que explicó y condujo al establecimiento legal de la pensión gracia a fin de esclarecer su

naturaleza y su habilidad para ser sustituida a favor de los beneficiarios del docente fallecido con derecho.

La prestación en discusión fue instituida por el Legislador en el artículo 1° de la Ley 114 de 1913 como una pensión de jubilación vitalicia a favor de los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4°, beneficio que les era otorgado por los servicios prestados a los Departamentos y a los Municipios siempre que se comprobara que no recibían otra pensión o recompensa de carácter nacional, cuya previsión legal quedó consignada inicialmente en los siguientes términos:

“LEY 114 DE 1913

(diciembre 4)

“que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°.- Los Maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de **veinte años**, tienen derecho a una **pensión de jubilación vitalicia**, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley. (...)

Artículo 4°. 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°. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.

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.

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

Como se observa, el Legislador estableció una serie de requisitos para su goce que se concretaron fundamentalmente en el cumplimiento de los 20 años de servicios, 50 años de edad (este último salvable en casos de incapacidad por enfermedad) y en la no percepción de otra pensión o recompensa de carácter nacional, requisito último que obedeció a la razón histórica que sustentó su establecimiento legal, que no fue otra diferente a compensar y retribuir a los docentes de primaria del sector oficial cuyos salarios y prestaciones estaban a cargo de los Entes Territoriales, pues éstos percibían una baja remuneración y por consiguiente un poder adquisitivo inferior frente a aquellos educadores cuyos pagos laborales estaban a cargo de la Nación, situación causada por la debilidad financiera de los Departamentos y Municipios para atender las obligaciones salariales y prestacionales que respecto de los docentes a su cargo les fueron asignadas por virtud de la Ley 39 de 1903, norma que rigió la educación durante la mayor parte del siglo.

Se observa además que para acceder a la pensión de jubilación en comento, el Legislador no previó aporte periódico alguno a la Caja de Previsión respectiva precisamente por la finalidad con la cual se previó, razón por la que se le denominó “pensión gracia” entendiendo ésta como una pensión gratuita que concedía el Estado a favor de los docentes que reunieran las condiciones y requisitos anteriormente mencionados.

En cuanto a la consagración legal de la pensión gracia la Corte Constitucional en sentencia C-479 de 1998 al abordar el análisis de constitucionalidad de la Ley 114 de 1913 bajo el cargo de violación al derecho a la igualdad alegado frente a aquellos docentes (públicos y privados) a quienes la norma no otorgó el derecho pensional que contiene, consideró que las circunstancias que dieron lugar a la creación legal de la pensión gracia a favor de los docentes territoriales y que posteriormente permitieron su extensión a docentes de secundaria, constituían una justificación objetiva y razonable para la diferenciación en que había incurrido el Legislador, quien contaba además con la facultad constitucional de regular los aspectos relativos a la pensión, desde su creación hasta la delimitación de las condiciones para acceder a la misma. Al respecto expuso lo siguiente:

“En la ley 114 de 1913, materia de impugnación parcial, se crea una "pensión de jubilación vitalicia" para los maestros de escuelas primarias oficiales, que hubiesen servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, equivalente a la mitad del sueldo devengado en los dos últimos años de servicio, o el promedio de los salarios recibidos en caso de que éste hubiese sido variable, siempre y cuando cumpliesen con los requisitos exigidos en el artículo 4 de ese mismo ordenamiento, a saber: 1) haberse conducido con honradez y consagración en los empleos desempeñados; 2) carecer de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres; 3) no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Lo cual 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) haber observado buena conducta; 5) si es mujer, estar soltera o viuda; 6) haber cumplido cincuenta años, o hallarse en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

Esta pensión fue concebida como una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación. En efecto: en la ley 39 de 1903, que rigió la educación durante la mayor parte de este siglo, se estableció que la educación pública primaria estaría a cargo de los departamentos o municipios, y la secundaria de la Nación. En relación con la primera, la competencia de los entes territoriales era amplia pues, además de fijar los programas educativos debían atender con sus propios recursos el pago de los salarios y prestaciones de los empleados de este sector. Si bien en principio, tales atribuciones respondían a un ánimo claro de descentralización administrativa, en la práctica, y en especial para los maestros del orden territorial, tal sistema adolecía de múltiples fallas, pues los departamentos y municipios mostraron una progresiva debilidad financiera, que se reflejó, entre otras cosas, en los bajos salarios que percibían los docentes de ese nivel. **El legislador, entonces, consciente de la situación desfavorable de los educadores de primaria oficiales, decidió crear en su favor la mencionada pensión de gracia, para reparar de algún modo la diferenciación existente entre los citados servidores públicos. (...)**

b. Bajo esta perspectiva, es posible sostener que al momento de expedirse la ley 114 de 1913, hace ya ochenta y cinco años, existía una justificación razonable para conceder una pensión de

gracia exclusivamente para los educadores de primaria del sector oficial, dada la especial situación de inferioridad en que éstos se encontraban, por cuanto sus salarios y prestaciones eran menores que las que recibían los remunerados por la Nación. **Como ya se expresó, antes de entrar en vigencia la ley 43 de 1975, mediante la cual se nacionalizó la educación, las prestaciones de los educadores de primaria del sector oficial estaban a cargo de las entidades territoriales, mientras que las de los maestros de secundaria correspondía a la Nación.** Tal división de cargas trajo consigo consecuencias negativas en detrimento de los educadores de primaria, pues los departamentos y municipios carecían de los suficientes recursos para establecer y pagar beneficios pensionales en favor de los maestros vinculados al ente territorial, lo que no ocurría con quienes estaban laborando con la Nación. En consecuencia, la pensión de gracia consagrada en el artículo 1o. de la ley 114 de 1913 perseguía un fin legítimo, pues pretendía corregir de algún modo la desigualdad existente entre los educadores de primaria del sector oficial. (...)

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

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

De otra parte, es conveniente agregar que **en materia prestacional el legislador goza de cierta amplitud en la configuración de tales beneficios, siempre y cuando al expedir la regulación correspondiente no vulnere derechos adquiridos ni ninguna otra norma del Estatuto Superior.** Es por ello que esta Corporación ha enfatizado que "mientras no exista un derecho adquirido, la ley puede modificar las condiciones para la adquisición de la pensión, los montos, requisitos, etc. Por ejemplo, puede variar la edad mínima para su reconocimiento, los porcentajes de cotización, el tope máximo del monto pensional, sin que por ello, se pueda alegar violación a derecho alguno. En el caso de debate, no se están desconociendo los derechos adquiridos de quienes ya están disfrutando o están próximos a gozar de la pensión de gracia.

Así pues, de acuerdo con lo expuesto, es preciso concluir que los apartes demandados de los artículos 1 y 4-3 de la ley 114 de 1913, no violan ningún principio ni regla constitucional y, por tanto, serán declarados exequibles." (Resalta la Sala)

De lo anterior se infiere, que la pensión de jubilación otorgada por el Legislador, surgió como una compensación por la baja remuneración y por la desigualdad que a nivel prestacional afectaba a los docentes territoriales respecto de los nacionales, previsión que resulta legítima en

función de la finalidad en comento y de la amplia competencia que en materia pensional ostentaba el Legislador por asignación expresa de la Constitución de 1886.

Ahora, las normas que posteriormente regularon positivamente la materia, concretamente las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, extendieron dicho beneficio pensional a los empleados y profesores de las Escuelas Normales, a los Inspectores de Instrucción Pública y a quienes hubieren completado el tiempo de servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, sin introducir modificación alguna en cuanto a su concepción legal, requisitos de acceso o extinción de su goce.

De lo expuesto se colige en primer lugar, que la prestación en comento aun cuando surgió como contraprestación o retribución salarial y prestacional, ostenta una ineludible naturaleza pensional habilitada de tal forma por expresa disposición del Legislador, quien gozaba desde aquel entonces de la libertad configurativa para así definirla. No es por ende la pensión gracia de jubilación una compensación salarial ni una simple bonificación que torne inestable su percepción o la sujete a la vida laboral del docente, sino que por el contrario, una vez configurados los supuestos de hecho establecidos en la Ley, se habilita su goce consolidándose a favor del docente un derecho adquirido que no puede ser desconocido y que resulta amparado a la luz de la Constitución y la Ley.

En este orden de ideas, es necesario concluir que la pensión gracia, tal como lo ha entendido la Jurisprudencia y la Doctrina, es una pensión especial de origen legal cuya gratuidad, es decir, la ausencia de aportes o cotizaciones para tal efecto, no impide su consolidación como derecho adquirido con justo título y por ende su aptitud para ser sustituida en caso de muerte del beneficiario, pues una vez configurados los elementos que permiten el otorgamiento de la pensión gracia, se entiende que el derecho ingresa al patrimonio del docente tornándose potencialmente sustituible dada su naturaleza pensional y la categoría de derecho adquirido que obtiene una vez consolidado.

Debe aclararse además que dentro de nuestro ordenamiento legal el régimen de sustitución pensional se consagró como un mecanismo de seguridad social orientado a proteger el núcleo familiar inmediato del empleado que muere siendo titular de una pensión, de manera que éstos gocen del mismo grado de seguridad social y económica con que contarían en vida del fallecido, lo que independiza la viabilidad del derecho a la sustitución pensional de la existencia de aportes para conformar el derecho pensional primigenio.

Ahora, si bien la normatividad especial que regula la pensión gracia no contempló específicamente la sustitución de la misma a favor de los beneficiarios del docente luego de su deceso, lo cierto es que tampoco la prohibió, ni señaló -para quienes lograron obtenerla o gozan de una expectativa válida frente a la misma por virtud del régimen de transición de la Ley 91 de 1989- causal alguna de extinción del derecho, mucho menos su cese o pérdida con ocasión del fallecimiento del pensionado o docente con derecho.

Bajo la motivación precedente se concluye la vocación de sustituibilidad que asiste a la pensión gracia bajo los mismos parámetros legales y criterios aplicables a las pensiones ordinarias, pues si bien su causa jurídica es diferente, estas comparten por voluntad del Legislador la misma naturaleza, y en materia de sustitución, la misma finalidad de amparo a la familia más próxima de quien antes de fallecer adquirió el derecho, de manera pues, que resultan aplicables en tal sentido las normas generales que regulan la materia, vigentes al momento del deceso del docente.

Despejado lo anterior, corresponde establecer en este caso la existencia del derecho a la sustitución de la pensión gracia en cabeza del demandante como compañero permanente de la causante, de conformidad con la normatividad aplicable.

2. CASO CONCRETO.

Precisa la Sala en primer lugar, que las normas que gobiernan la sustitución pensional debatida son las vigentes al momento del deceso de la causante, esto es, a 2 de abril de 2004 según da cuenta el certificado de defunción visible a folio 16 del expediente, momento en el que nace el derecho para los beneficiarios del pensionado, tal como lo ha sostenido esta Subsección en diferentes oportunidades

En efecto, para la aludida fecha encontrándose vigente el Régimen General consagrado en la Ley 100 de 1993, las disposiciones anteriores contenidas en materia de sustitución pensional tanto en la Ley 71 de 1988 como en el Decreto Reglamentario 1160 de 1989 aun continuaron produciendo efectos para aquellas personas o regímenes que por exclusión no quedaron comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Nuevo Sistema de Seguridad Social por disposición expresa de su artículo 279, que reza:

“ARTICULO 279. EXCEPCIONES. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de la Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.(...)”

La aplicación del anterior régimen de sustitución pensional frente a los trabajadores y servidores excluidos de la Ley 100 de 1993, fue definida por esta Sección mediante sentencia del 10 de octubre de 1999 al realizar el estudio de legalidad del artículo 6° del Decreto 1160 de 1989 reglamentario de la Ley 71 de 1988, el cual quedó delimitado en los siguientes términos:

“2.2. Ámbito de aplicación de la norma acusada.

No obstante lo anterior ha de precisar la Sala que la Ley 71 de 1988 y por ende su Decreto Reglamentario 1660 (sic) de 1989 continuaron vigentes en cuanto a aquellos regímenes que por exclusión no quedaron comprendidos dentro de la Ley 100 de 1993, según lo dispuesto en el Artículo 279.

A estas conclusiones de derogatoria tácita parcial de la legislación anterior sobre pensiones y aplicación para algunos destinatarios llega la Sala, primero, porque como ya se dijo, la comparación de las disposiciones anteriores a la vigencia de la Ley 100 con el régimen que ella contiene, permiten afirmar que la preceptiva demandada se encuentra derogada en cuanto a los regímenes que deben gobernarse por la Ley 100 de 1993 y, segundo, **porque los exceptuados en el Artículo 279 ibidem, al no estar comprendidos dentro del ámbito de aplicación del nuevo sistema, deben regirse por la legislación anterior en cuanto sea compatible con cada régimen especial y mientras, como es obvio, el Legislador no expida un sistema de**

pensiones para tales destinatarios.” (Resalta la Sala)

En el sub-examine se observa que si bien la pensión gracia es cancelada directamente por la Caja Nacional de Previsión Social, la señora Aracelly Dominga Cantillo de Padilla se encontraba afiliada al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio quien le otorgó la pensión de invalidez que ostentaba en vida y que fue reconocida mediante Resolución No. 971 de 1994 (fl. 101), razón por la que se encuentra exceptuada de la aplicación de las reglas contenidas en la Ley 100 de 1993 por disposición expresa del artículo 279 ibidem, que consagró como criterio de exclusión de dicho Sistema, no la clase de prestación de la que se tratara sino la simple existencia de afiliación al referido Fondo, razón por la que se impone en el sub examine la aplicación del régimen de sustitución pensional contenido en la Ley 71 de 1988 y su Decreto Reglamentario.

Al respecto, la citada Ley 71 de 1988 recogió los derechos mínimos en materia de sustituciones pensionales en favor de los afiliados de cualquier naturaleza de las Entidades de Previsión Social del Sector Público en todos sus niveles. Asimismo, en su artículo 3° extendió las previsiones sobre sustitución pensional de las Leyes 33 de 1973, 12 de 1975, 44 de 1980 y 113 de 1985, en forma vitalicia al conyugue supérstite, al compañero o compañera permanente, a los hijos menores o inválidos y a los padres o hermanos inválidos que dependan económicamente del pensionado fallecido

Por su parte, el Decreto 1160 de 1989 reglamentario de la Ley 71 de 1988, precisó los casos en los que resulta procedente la sustitución del derecho pensional, los beneficiarios de la misma, la cuantía y porcentaje correspondiente de acuerdo al orden sucesoral, y la forma de probar la calidad bajo la cual se acude, prescripciones que se formularon en los siguientes términos:

“ARTICULO 5o. Sustitución pensional. Hay sustitución pensional en los siguientes casos:

- a). Cuando fallece una persona pensionada o con derecho a pensión de jubilación, invalidez o vejez;
- b). Cuando fallece un trabajador particular o un empleado o trabajador del sector público después de haber completado el tiempo de servicios requerido por la ley, convenciones o pactos colectivos para adquirir el derecho a la pensión de jubilación.”

“ARTICULO 6o. Beneficiarios de la sustitución pensional. Extiéndese las previsiones sobre sustitución pensional:

1o. En forma vitalicia al cónyuge sobreviviente {y a falta de éste}, al compañero o a la compañera permanente del causante.

{Se entiende que falta el cónyuge:

- a). Por muerte real o presunta;
- b). Por nulidad del matrimonio civil o eclesiástico;

c). Por divorcio del matrimonio civil.}

2o. A los hijos menores de 18 años, inválidos o cualquier edad y estudiantes de 18 años o más de edad, que dependan económicamente del causante mientras subsistan las condiciones de minoría de edad, invalidez o estudios.

3o. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente o hijos con derecho, en forma vitalicia a los padres legítimos, naturales y adoptantes del causante que dependan económicamente de éste.

4o. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, hijos y padres con derecho a los hermanos inválidos que dependan económicamente del causante y hasta cuando cese la invalidez.”

“ARTICULO 8o. Distribución entre beneficiarios de la sustitución pensional. La sustitución pensional se distribuirá entre los beneficiarios así:

1o. El 50% para el cónyuge sobreviviente o compañero o compañera permanente del causante y el otro 50% para los hijos de éste, distribuido por partes iguales.

2o. A falta de hijos con derecho, se sustituirá la totalidad de la pensión, al cónyuge sobreviviente o al compañero o compañera permanente del causante. (...)

PARAGRAFO. Cuando falte alguno de los beneficiarios del respectivo orden por extinción o pérdida del derecho, la parte de su pensión acrecerá a la de los demás, en forma proporcional.”

“ARTICULO 14. Prueba del estado civil y parentesco. El estado civil y parentesco del beneficiario de la sustitución pensional, se comprobará con los respectivos registros notariales o en su defecto con las partidas eclesiásticas y demás pruebas supletorias.”

De las normas transcritas aplicables en el sub examine, se infiere que hay lugar a la sustitución pensional cuando fallece una persona pensionada o con derecho a pensión de jubilación, invalidez o vejez, o en este caso con derecho a la pensión de jubilación vitalicia consagrada en la Ley 114 de 1913, derecho que surge para sus beneficiarios en cada orden, en los porcentajes arriba señalados, con la posibilidad de acrecer la cuantía respectiva en ausencia de alguno de ellos o en el evento en que acaezca para éstos la pérdida del derecho.

Para el caso concreto acudió como único beneficiario el señor Francisco Coronel Vásquez, quien afirmó haber sido el compañero permanente de la causante durante sus últimos 8 años de vida.

Como prueba de su calidad obran dentro del expediente a folios 159 a 161, copias auténticas de las declaraciones extrajuicio efectuadas, en vida de la causante y ante el Notario Único de Manatí (Atlántico), por los señores Urbano Nicolás Morenco Murillo y Luís Alberto Medina, quienes dan cuenta de la convivencia en unión libre del señor Francisco Coronel Vásquez con la señora Aracelly Dominga Cantillo de Padilla, convivencia que según su dicho data de ocho años atrás.

En la misma fecha -25 de marzo de 2004- y días antes de su fallecimiento, compareció ante la misma Notaria la docente Aracelly Dominga Cantillo de Padilla y sus dos hijos mayores de edad, Juan Carlos y Bladimir de Jesús Padilla Cantillo, a fin de dar cuenta de la convivencia y calidad

de compañero permanente que ostentaba el señor Coronel Vásquez respecto de la primera.

Lo anterior constituye para la Sala prueba suficiente de la calidad de beneficiario con que acude el demandante, en tanto se confirma su prolongada convivencia con la causante antes de su fallecimiento, lo que sin duda alguna consolidó un núcleo familiar de hecho que lo hace acreedor de la sustitución de la totalidad de la pensión gracia a que tenía derecho la señora Aracelly Dominga Cantillo de Padilla, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-Sección “A” administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 1° de octubre de 2008, dentro del proceso instaurado por el señor Francisco Coronel Vásquez como compañero permanente de la fallecida Aracelly Dominga Cantillo de Padilla contra la Caja Nacional de Previsión Social, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

RECONÓCESE personería para actuar como apoderada de la Caja Nacional de Previsión Social a la Doctora María Rocío Trujillo García, identificada con Tarjeta Profesional No. 23.361 del C. S. de la J..

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUÍS RAFAEL VERGARA QUINTERO



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

