

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Requisitos de procedencia. Sentencias proferidas en primera instancia por tribunales. Causal sexta / NULIDAD ORIGINADA EN LA SENTENCIA - Eventos de procedencia del recurso extraordinario de revisión

Para la procedencia del recurso de revisión, cuando se invoca la causal sexta del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, debe determinarse en primer lugar que la sentencia proferida por el Tribunal y que puso fin al proceso, no sea susceptible del recurso de apelación; toda vez que, si la apelación procedía, pero ésta no se interpuso o habiendo sido interpuesta fue declarada desierta, el recurso extraordinario de revisión deviene improcedente, máxime si del tenor del artículo 185 Ibídem se entiende que el medio extraordinario de impugnación procede contra sentencias proferidas en única instancia, por los Tribunales Administrativos, más no en primera. Ello no ocurre tratándose de sentencias proferidas en única o en segunda instancia por cualquiera de las secciones y subsecciones de esta Corporación, precisamente, porque el mismo artículo 185 prevé la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión, contra tales providencias. Implica lo anterior que si se interpuso y desató el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia proferida por los Tribunales Administrativos, el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la providencia de segunda instancia, cuando se invoca la causal sexta, es procedente.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - Improcedencia. Inexistencia de irregularidad en la sentencia / PENSION GRACIA - Improcedencia frente a docentes que no tienen la calidad de docente territorial nacionalizado

Según la demanda de revisión, la causal invocada es la prevista en el numeral 6 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo. A juicio la recurrente, el fallo impugnado incurrió en vías de hecho y violación al derecho de igualdad, toda vez que se encuentra probado en proceso que la docente Amanda Villegas cumplió con los requisitos de tiempo de servicio y edad, en los términos previstos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, para acceder a la pensión gracia de jubilación, que se extendió a todas las personas vinculadas a la docencia oficial, en cualquier modalidad pedagógica, luego se trata de un derecho adquirido, que no puede ser desconocido ni vulnerado por leyes posteriores, el que en casos similares ha sido reconocido a otros docentes, como se prueba con las resoluciones expedidas por la Caja Nacional de Previsión, que se anexan. Como lo ha precisado la Sala en anteriores oportunidades, el recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación excepcional de las sentencias, cuyo objeto es el rompimiento de la cosa juzgada, según la cual, una vez en firme la sentencia no es procedente una nueva discusión sobre el asunto ya resuelto. Por ello, para que este recurso sea viable y prospere, es imperativo comprobar la existencia de un motivo o causal de revisión, que de manera inequívoca demuestre la aptitud suficiente para variar los resultados de la decisión. Sobre la causal sexta de revisión ha precisado la Sala que para que proceda la nulidad con motivo de la revisión, la irregularidad debe originarse en la sentencia. En el presente asunto, la Sala observa que las razones planteadas en el recurso interpuesto sugieren que el fallador hizo una errada interpretación de las normas que permiten acceder al beneficio de la pensión gracia de jubilación, y cuestionan la apreciación de los hechos y valoración de las pruebas. Con base en argumentos de fondo, se pretende configurar una vía de hecho como causal de revisión, lo cual no corresponde a la causal de nulidad originada en la sentencia, que es la que se invoca en la demanda. De acuerdo con las consideraciones de la sentencia impugnada, la docente Amanda Villegas, no se encuentra amparada por el beneficio de la pensión gracia de jubilación, porque debido al carácter nacional de su nombramiento, no clasifica como docente territorial nacionalizado, supuesto bajo el cual, según las normas legales aplicables, no es viable el

beneficio.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ

Bogotá, D. C., primero (1°) de junio de dos mil cinco (2005)

Radicación número: 11001-03-15-000-2002-01259-01(REV-062)

Actor: AMANDA VILLEGAS ESCOBAR

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

Se decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la actora contra la sentencia de 24 de enero de 2002, proferida por la Sección Segunda Subsección "B" de la Corporación, mediante la cual se confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, que conoció del juicio de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora AMANDA VILLEGAS ESCOBAR contra los actos administrativos por medio de los cuales la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, negó el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación, establecida en favor de los docentes.

EL FALLO IMPUGNADO

Mediante providencia de 24 de enero de 2002 se decidió el recurso de apelación interpuesto por la demandante, contra la sentencia de 12 de diciembre de 2000 del Tribunal de Antioquia, que declaró probada la caducidad de la acción frente a las Resoluciones 000906 de 7 de febrero de 1995 y 001691 de 22 de junio de 1996, por las cuales la Caja Nacional de Previsión negó el reconocimiento de la pensión gracia de jubilación a la docente Amanda Villegas Escobar; y denegó las pretensiones de la demanda respecto de los autos 100005 y 101142 del 6 de enero y 26 de febrero de 1998, en los que CAJANAL consideró improcedente una nueva petición presentada por la actora, por existir "cosa juzgada" administrativa.

Según las consideraciones del fallo, los documentos que obran en el proceso permiten establecer que la actora prestó sus servicios como docente de primaria en la Escuela Urbana Integrada Pbro. José Gómez Isaza, del 1 de febrero de 1962 al 25 de noviembre de 1968; como profesora de tiempo completo en el Colegio de la Presentación Normal Superior de Sonsón (Antioquia), del 3 de febrero de 1969 al 2 de diciembre de 1971; y como educadora en el Instituto Técnico Industrial Antonio Alvarez Restrepo del Municipio de Sonsón, del 21 de febrero de 1972 al 18 de enero de 1994.

Previa referencia al pronunciamiento de la Sala Plena, contenido en la sentencia S-699 de 26 de agosto de 1997 M. P. Nicolás Pájaro Peñaranda, donde se dijo que la pensión gracia sólo beneficia a los docentes "nacionalizados" que prestan sus servicios en el orden departamental y municipal, vinculados a 31 de diciembre de 1980, concluyó el ad quem, con fundamento en el artículo 1 de la Ley 91 de 1989, que no había lugar al reconocimiento de la pensión gracia, porque no se tiene en cuenta el tiempo laborado por la actora en la escuela urbana, toda vez que el cargo lo desempeñó mediante designación del gobierno nacional, (por Resolución 2118 del 12 de mayo de 1972 emanada del Ministerio de Educación Nacional) y el tiempo laborado en el Colegio de la Presentación, no es útil para efectos de tal reconocimiento, por ser una institución

de carácter privado.

EL RECURSO EXTRAORDINARIO

La recurrente invoca como causal de revisión la consagrada en el numeral 6 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo.

Previa reseña de los hechos y pruebas que considera acreditan el derecho a la pensión gracia expone las razones con las cuales pretende configurada la causal invocada, así:

Los educadores están regidos por un mismo régimen especial, los Decretos 2277 de 1979 y 224 de 1972, así como la Ley 115 de 1994, y en el ejercicio de la profesión el único régimen que los agrupa, es el Escalafón Docente Nacional, por consiguiente, ante esta ficción jurídica no puede haber desigualdad social, ya sean docentes del orden nacional, departamental o municipal, porque el derecho a la igualdad comporta recibir de las autoridades la misma protección y dar el mismo trato a las personas ubicadas en el mismo supuesto de hecho.

De la naturaleza jurídica de la Normal de la Presentación, con sede en Sonsón (Ant.) y el Instituto Técnico Industrial "Antonio Alvarez Restrepo", se infiere que ambos establecimientos son de educación básica secundaria y del orden territorial.

La demandante reúne los requisitos del artículo 1° de la Ley 91 de 1989, ya que su vinculación a la educación primaria en la Normal fue el 1 de febrero de 1962 y a partir del 21 de febrero de 1972 se le nombró docente de tiempo completo en la secundaria, esto es antes del 1 de enero de 1976, que es el límite establecido en la norma.

La educadora cumple con los presupuestos previstos en la Ley 114 de 1913, en concordancia con las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, así como lo señalado en la Ley 91 de 1989, ya que su vinculación es anterior al 31 de diciembre de 1980, en un establecimiento del orden territorial, el Instituto "Antonio Alvarez Restrepo", el 21 de febrero de 1972, de ahí que adquirió el derecho a la pensión gracia, en razón al origen de su vinculación inicial.

La vinculación de la docente al servicio oficial se produjo estando vigente la Ley 114 de 1913, modificada por las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, normas que confieren el derecho a la prestación reclamada y que se ha reconocido a infinidad de educadores nacionales, departamentales, municipales y territoriales, por lo que no se entiende la razón para que después de haberse reconocido en tantos casos similares, se le niegue el derecho, que por principio de igualdad le corresponde.

También se comprobó mediante certificaciones, que la educadora laboró en la educación primaria y secundaria de tiempo completo, por 32 años, 11 meses y 5 días, es decir más de 20 años y que cumplió 50 años de edad, que son los requisitos exigidos por la ley para acceder a la prestación.

Al hacer un examen de las apreciaciones de la sentencia impugnada, acerca del criterio de docente nacional y nacionalizado, pareciera que se está en presencia de una nueva legislación, ya que el artículo 15 num. 2 lit. a) de la Ley 91 de 1989, no está haciendo exclusión de docentes, sino que suspende el beneficio para todos los docentes sean del orden departamental, municipal o nacional, que se vinculen después del 31 de diciembre de 1980; reconoce el derecho a quienes hayan cumplido con los requisitos de tiempo y edad; y establece la compatibilidad con la pensión ordinaria de jubilación cuando ésta, "total o parcialmente", esté a cargo de la Nación.

La educadora tiene carácter de docente nacionalizada al tenor del artículo 1 de la Ley 91 de 1989, porque su vinculación oficial se produjo el 1 de febrero de 1962, esto es anterior al 31 de diciembre de 1980 y si bien la norma, exige haberse "vinculado por nombramiento de la entidad territorial antes del 1 de enero de 1976", un análisis objetivo del Decreto 2277 de 1979 y de la Ley 31 de 1933, permite afirmar que la pensión gracia, en la actualidad beneficia a los docentes que se hubieren vinculado al sector público antes del 1 de enero de 1981.

El artículo 2 de la Ley 153 de 1987 según el cual "La ley posterior prevalece sobre la ley anterior". En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior", es aplicable al caso de la profesora Amanda Villegas, porque cumple con la Ley 114 de 1913, que confiere a los maestros que hayan servido a la docencia primaria, por un tiempo no menor de 20 años el derecho a la pensión gracia; cumple con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 37 de 1933, que hizo extensiva las pensión de jubilación a aquellos docentes que hubieran completado 10 años de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria, es decir que el derecho se extendió a todo el universo de personas vinculadas a la docencia oficial.

La pensión gracia es un derecho adquirido del educador, conferido por las leyes referenciadas, en cualquiera de las modalidades pedagógicas, que no puede ser desconocido ni vulnerado por leyes posteriores, que ha sido incorporado en todos los acuerdos firmados con el Ministerio de Educación Nacional, y por lo mismo hace parte del patrimonio del educador.

La Corte Constitucional en sentencias C-221 de 1992 y C-472 de 1992, se refirió al principio "a trabajo igual salario igual", lo cual quiere decir que no hay razón para que el docente departamental o municipal tenga privilegios frente al educador nacional, porque su labor es igual. Además, por el principio de favorabilidad de la ley, el legislador quiso mantener el derecho a la pensión gracia, y así lo dejó sentado en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, al cual se refiere la Corte Constitucional en la sentencia C-915 de 1999, que se solicita tener en cuenta al momento del fallo definitivo.

Se anexan como nuevas pruebas, las resoluciones expedidas por la Caja Nacional de Previsión, en las cuales, en casos similares, se reconoce la pensión gracia a los docentes Jorge Arturo Cogua Ramírez, Ricaurte Porras Figueroa y Helio Romaña Chaverra.

La sentencia del Tribunal y la providencia aquí recurrida, incurren en vías de hecho, al desconocer la Constitución política, la ley, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y la doctrina.

OPOSICION

La apoderada de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL se hace presente en defensa de la sentencia impugnada y argumenta lo siguiente:

Lo que hace acreedor a un docente a la pensión gracia, no es el hecho de haber desempeñado su actividad docente en primaria, secundaria o normal, lo que determina que se tenga o no derecho a tal prestación, es que haya sido profesor del orden territorial, esto es que su nombramiento y el pago laboral provengan de una entidad del orden territorial.

El Consejo de Estado, ha reiterado que los docentes del orden nacional no tienen derecho a la pensión gracia, en aplicación estricta de la Ley 114 de 1913, artículo 4, el cual prescribe que para gozar de la pensión gracia, es preciso que se compruebe que el interesado "no ha recibido ni

recibe actualmente otra recompensa de carácter nacional", por ende los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales, que quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975.

Conforme la citada jurisprudencia, reiterada en las sentencias de 23 de julio de 1998, radicado 97-43392 M. P. Carlos Orjuela Góngora y del 15 de febrero de 2001 Exp. 981983-01 M. P. Ana Margarita Olaya, se tiene claro que no es permitido sumar tiempos servidos como docente de carácter nacional, para acceder a la pensión gracia de jubilación.

También la Corte Constitucional en sentencia C-479 de 1998, dejó establecido que la pensión gracia no está encaminada a los docentes nacionales, sino a los del orden territorial, nacionalizados con la Ley 43 de 1975.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para la procedencia del recurso de revisión, cuando se invoca la causal sexta del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, debe determinarse en primer lugar que la sentencia proferida por el Tribunal y que puso fin al proceso, no sea susceptible del recurso de apelación; toda vez que, si la apelación procedía, pero ésta no se interpuso o habiendo sido interpuesta fue declarada desierta, el recurso extraordinario de revisión deviene improcedente, máxime si del tenor del artículo 185 Ibídem se entiende que el medio extraordinario de impugnación procede contra sentencias proferidas en única instancia, por los Tribunales Administrativos, mas no en primera.

Ello no ocurre tratándose de sentencias proferidas en única o en segunda instancia por cualquiera de las secciones y subsecciones de esta Corporación, precisamente, porque el mismo artículo 185 prevé la posibilidad de interponer el Recurso Extraordinario de Revisión, contra tales providencias. Implica lo anterior que si se interpuso y desató el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia proferida por los Tribunales Administrativos, el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la providencia de segunda instancia, cuando se invoca la causal sexta, es procedente.

Hechas las anteriores precisiones, se procede a resolver el recurso extraordinario de revisión propuesto a consideración de la Sala.

Según la demanda de revisión, la causal invocada es la prevista en el numeral 6 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, que se refiere a "Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación."

A juicio la recurrente, el fallo impugnado incurrió en vías de hecho y violación al derecho de igualdad, toda vez que se encuentra probado en proceso que la docente Amanda Villegas cumplió con los requisitos de tiempo de servicio y edad, en los términos previstos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, para acceder a la pensión gracia de jubilación, que se extendió a todas las personas vinculadas a la docencia oficial, en cualquier modalidad pedagógica, luego se trata de un derecho adquirido, que no puede ser desconocido ni vulnerado por leyes posteriores, el que en casos similares ha sido reconocido a otros docentes, como se prueba con las resoluciones expedidas por la Caja Nacional de Previsión, que se anexan.

En su concepto, los educadores locales o regionales y los territoriales nacionalizados, no son los únicos beneficiarios de la pensión gracia, como se afirma en la sentencia recurrida, porque una interpretación correcta de los artículos 1 y 15 numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989, permite

afirmar que tal prerrogativa se suspende para todos los docentes, nacionales y territoriales, que se vinculen después del 31 de diciembre de 1980; pero no se excluye del beneficio a los docentes que de acuerdo con las leyes preexistentes tuvieran derecho a ella por haber cumplido con los únicos requisitos exigidos que son el tiempo de servicio y la edad, como es el caso de la demandante, que al tenor del artículo 1° de la citada ley, tiene carácter de docente nacionalizada.

Como lo ha precisado la Sala en anteriores oportunidades, el Recurso Extraordinario de Revisión es un medio de impugnación excepcional de las sentencias, cuyo objeto es el rompimiento de la cosa juzgada, según la cual, una vez en firme la sentencia no es procedente una nueva discusión sobre el asunto ya resuelto. Por ello, para que este recurso sea viable y prospere, es imperativo comprobar la existencia de un motivo o causal de revisión, que de manera inequívoca demuestre la aptitud suficiente para variar los resultados de la decisión.

Sobre la causal sexta de revisión ha precisado la Sala que para que proceda la nulidad con motivo de la revisión, la irregularidad debe originarse en la sentencia. No se trata de controvertir la corrección o incorrección del juzgamiento, ni de corregir los errores de apreciación de los hechos y de las pruebas, en que a juicio del recurrente hubiera podido incurrir el fallador, pues eso equivaldría a convertir el recurso en un juicio contra el fondo de la sentencia, discutiendo nuevamente los hechos, ya dilucidados con fuerza de cosa juzgada; sino de verificar que se atiendan las reglas procesales propias de la sentencia que de incumplirse vician su validez

La Sala observa que las razones planteadas en el recurso interpuesto sugieren que el fallador hizo una errada interpretación de las normas que permiten acceder al beneficio de la pensión gracia de jubilación, y cuestionan la apreciación de los hechos y valoración de las pruebas. Con base en argumentos de fondo, se pretende configurar una vía de hecho como causal de revisión, lo cual no corresponde a la causal de nulidad originada en la sentencia, que es la que se invoca en la demanda.

De acuerdo con las consideraciones de la sentencia impugnada, la docente Amanda Villegas, no se encuentra amparada por el beneficio de la pensión gracia de jubilación, porque debido al carácter nacional de su nombramiento no clasifica como docente territorial nacionalizado, supuesto bajo el cual, según las normas legales aplicables, no es viable el benefici. Que la recurrente no comparta la interpretación de las normas en que se sustenta el fallo recurrido, es un asunto que corresponde al fondo de la controversia, sobre el cual no es posible reabrir el debate por la vía del recurso extraordinario de revisión.

Así las cosas, no encuentra la Sala razones para acceder a la prosperidad del recurso de revisión interpuesto, pues los argumentos expuestos no se adecuan a la hipótesis normativa que permite tipificar la nulidad originada en la sentencia, como causal de revisión extraordinaria.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA

NIEGASE la prosperidad del Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto contra la sentencia del 24 de enero de 2002, proferida por la Sección Segunda de la Corporación.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la Sección de la fecha.

GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR

Presidente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Vicepresidente

CAMILO LUIS ARCINIEGAS A. RUTH STELLA CORREA PALACIO

REINALDO CHAVARRO BURITICA MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ

Ausente

FILEMON JIMENEZ OCHOA ALIER EDUARDO HERNANDEZ E.

MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON LIGIA LOPEZ DIAZ

MARIA INES ORTIZ BARBOSA RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT P.

JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE DARIO QUIÑONES PINILLA

Ausente

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO HECTOR J. ROMERO DIAZ

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

Ausente

MERCEDES TOVAR DE HERRAN

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

