

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”

CONSEJERO PONENTE: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014)

Expediente: 250002325000200900365 01

Referencia: 1599-2013

Actor: MARTHA AZUCENA ACUÑA PÁEZ

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 13 de diciembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda promovida por MARTHA AZUCENA ACUÑA PÁEZ contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.

ANTECEDENTES

La señora Martha Azucena Acuña Páez, mediante apoderado judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, para solicitar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

Resolución No. 06427 de 21 de febrero de 2008 por medio de la cual el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, le negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

Resolución 06153 de 11 de febrero de 2009 a través de la cual el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, confirmó en todas sus partes la Resolución 06427 de 2008 al resolver el recurso de reposición formulado en su contra por la parte actora.

Como consecuencia de tal declaración, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada a reconocerle y pagarle una pensión gracia de jubilación, a partir del 28 de julio de 2003 fecha en que adquirió su estatus pensional, teniendo en cuenta para ello los incrementos porcentuales y reajustes establecidos por el Gobierno Nacional.

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

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

Se sostuvo en la demanda, que la señora Martha Azucena Acuña Páez prestó sus servicios como docente oficial en el Distrito Capital durante más de 20 años.

Se manifestó que, el 28 de julio de 2003 la institución prestadora de salud Red Salud al valorar la capacidad laboral de la demandante le diagnosticó una pérdida de la referida capacidad en un porcentaje igual al 85%.

Teniendo en cuenta lo anterior, se precisó que el 19 de agosto de 2003 la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., mediante Resolución No. 2315, ordenó el retiro del servicio de la señora Martha Azucena Acuña Páez en consideración a la pérdida de su capacidad laboral.

El 1 de diciembre de 2003, a través de la Resolución No. 006679, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio ordenó el reconocimiento y pago de una prestación pensional por invalidez, a favor de la demandante, en cuantía de \$ 1. 472.291.00 de pesos.

El 10 de abril de 2007 la señora Martha Azucena Acuña Páez solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, el reconocimiento y pago de una pensión gracia de jubilación.

El 21 de febrero de 2008 el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, mediante Resolución No. 06427 negó la referida solicitud, argumentando para tal efecto la supuesta incompatibilidad existente entre las pensiones de invalidez y gracia de jubilación dado que, a juicio de la entidad, ambas prestaciones provienen del tesoro público.

El 11 de febrero de 2009 a través de la Resolución No. 06153 el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, confirmó en todas sus partes el contenido de la Resolución No. 06427 de 2008, al resolver el recurso de reposición formulado en su contra por la parte actora.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336.

De la Ley 114 de 1913, los artículos 1, 2 y 4.

De la Ley 116 de 1928, el artículo 6.

De la Ley 37 de 1933, el artículo 3.

De la Ley 4 de 1966, el artículo 4.

La Ley 43 de 1975.

De la Ley 91 de 1989, los artículos 1 y 15.

De la Ley 115 de 1994, el artículo 115.

Del Decreto 1743 de 1966, el artículos 5.

El Decreto 081 de 1976.

Del Decreto 2277 de 1979, el artículo 3.

Al explicar el concepto de violación en la demanda se sostiene que, los actos administrativos acusados, a través de los cuales se le negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia de

jubilación a la demandante, vulneraron las disposiciones contenidas en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 toda vez que, estando debidamente probada su condición de docente nacionalizada, la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, debió ordenar, sin exigencias adicionales, el reconocimiento de la referida prestación pensional.

Se precisó que, la señora Martha Azucena Acuña Páez acreditó la totalidad de los requisitos exigidos para el reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia de jubilación, entre ellos, 20 años de servicios, 50 años de edad, buena conducta durante el ejercicio de la función docente y, por último, la calidad de docente nacionalizada.

Se adujo que, no existe en el ordenamiento jurídico disposición alguna que contemple la incompatibilidad en el disfrute de las pensiones de invalidez y gracia de jubilación, ello porque ambas prestaciones fueron concebidas por el legislador para amparar contingencias distintas; a saber, la primera de ellas referida a la desigualdad en la remuneración de los docentes del nivel territorial y la segunda de ellas frente a la pérdida de la capacidad laboral del trabajador.

Finalmente, se indicó que, los actos administrativos acusados vulneraron el derecho fundamental a la igualdad de la accionante dado que, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en casos con identidad de supuestos fácticos y jurídicos al presente, ha avalado la compatibilidad entre las pensiones de invalidez y gracia de jubilación, decisiones que, a juicio de la parte demandante, constituían precedentes judiciales de forzosa observancia para la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, al expedir los actos hoy cuestionados.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL., Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, contestó la demanda con los siguientes argumentos (fls. 69 a 78):

Manifestó que, si bien es cierto la Ley 91 de 1989 señaló expresamente la compatibilidad entre las pensiones ordinaria de jubilación y gracia, dicha circunstancia, per se, no se hace extensiva frente a la pensión de invalidez dado que la naturaleza excepcional de la prestación gracia de jubilación “la hace excluyente” frente a otras prestaciones pensionales, verbigracia la pensión de invalidez.

Precisó la entidad demandada que, la pensión gracia de jubilación goza de una connotación especial lo que la hace incompatible con la pensión de invalidez toda vez que, ambas prestaciones de acuerdo con lo sostenido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado “cumplen la misma finalidad de protección al trabajador que sufre la disminución de su capacidad laboral por accidente de trabajo o enfermedad profesional, o por el paso inexorable de los años.”.

Se recordó que, la Ley 114 de 1913 exige como requisito para el reconocimiento de una pensión gracia de jubilación que el docente que la solicita no debe percibir otra remuneración del orden nacional; con lo que quedan excluidos de su disfrute los docentes que vienen percibiendo otro tipo de prestación pensional.

Bajo estos supuestos se concluyó que, el hecho de que la señora Martha Azucena Acuña Páez a la fecha en que solicitó el reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia de jubilación estuviera disfrutando de una pensión por invalidez, le impide hoy a la Caja Nacional de Prestaciones Sociales, CAJANAL, reconocerle la referida prestación gracia, dada la evidente

incompatibilidad legal frente al disfrute simultáneo de ambas prestaciones.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia de 13 de diciembre de 2012 accedió a las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos (fls. 153 a 162):

Indicó que, la prestación pensional gracia no se rige por las disposiciones previstas en las Leyes 33 y 62 de 1985, toda vez que se trata de una prestación de “rango excepcional” cuya regulación está dispuesta en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933. Preciso el Tribunal que, las citadas disposiciones preceptuaron al unísono que la prestación en comento fue concebida inicialmente a favor de los maestros de primaria oficiales, previo el cumplimiento de unos requisitos señalados en la Ley, pero que con posterioridad se hizo extensiva en favor de los maestros de secundaria del orden territorial, sin que dicha ampliación legislativa implicara cambio alguno en los requisitos para su reconocimiento.

Descendiendo al caso concreto, manifestó el Tribunal que teniendo en cuenta que la señora Martha Azucena Acuña Páez laboró como docente nacionalizada durante más de 20 años, incluso antes del 31 de diciembre de 1980, no había duda de que a ésta le asistía el derecho a disfrutar del reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia de jubilación, en los términos previstos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933.

Sobre este particular, precisó el Tribunal que el reconocimiento de dicha prestación pensional se hacía efectivo a partir del momento en que se verificó la desvinculación de la demandante del servicio docente, lo que de acuerdo a lo manifestado en el curso del proceso tuvo lugar el 25 de agosto de 2003, esto, con ocasión de la pérdida de su capacidad laboral en un porcentaje igual al 85%.

Concluyó el Tribunal que, la prestación pensional reconocida a la demandante debía liquidarse en un monto igual al 75% del promedio de la totalidad de los factores salariales devengados por la señora Martha Azucena Acuña Páez durante el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional.

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de los actos acusados y, en consecuencia, ordenó el reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia de jubilación a favor de la demandante, en los términos previamente expuestos.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada, como se observa a folio 163 del expediente, formuló recurso de apelación contra la anterior providencia, con las siguientes consideraciones:

En efecto, sostiene la entidad demandada que el monto de la pensión gracia de jubilación que reconoce el Tribunal a favor de la demandante debe tener en cuenta como factores salariales únicamente los previstos en el Decreto 1158 de 1994.

Se precisó que, “teniendo en cuenta que dentro de los factores enlistados en el Decreto 1158 de 1994 no se encuentran la prima de alimentación, prima de navidad, de servicios y vacaciones incurre en un yerro el juzgado al acceder a la reliquidación de la prestación pensional con inclusión de estas.”.

Finalmente adujo la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, que las razones expuestas con anterioridad resultan acorde con lo preceptuado en la Ley 62 de 1985 según la cual “el cálculo para las pensiones de todos los empleados oficiales se debe realizar con los factores mencionados anteriormente [Decreto 1158 de 1994]; es decir que al incluir factores extralegales, o que no estén taxativamente dados en la ley, se está violando directamente el marco normativo que regula el sistema de cálculo pensional para los empleados oficiales.”.

CONSIDERACIONES

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

Problema jurídico por resolver

Corresponde a la Sala precisar si la señora Martha Azucena Acuña Páez le asiste el derecho al reconocimiento y pago de una pensión gracia, teniendo en cuenta el cómputo del tiempo de servicio prestado como docente al servicio del Distrito Capital, y que en la actualidad viene disfrutando de una pensión de invalidez.

Cuestión previa

Observa la Sala que, el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, le impone a los jueces la obligación de proferir sentencias en el orden en que cada uno de los procesos que han venido tramitando hayan pasado al despacho para tal efecto, sin que hubiere lugar a alterarse dicho orden. Así se observa en la citada norma:

“(…) ARTICULO 18. ORDEN PARA PROFERIR SENTENCIAS. Es obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social. (…).”.

No obstante lo anterior, el legislador mediante la Ley 1285 de 22 de enero de 2009, por la cual se reformó la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, en su artículo 16 estableció la posibilidad de que el Consejo de Estado, en sus Salas o Secciones, sometieran a estudio y aprobación los proyectos de sentencia con carácter preferente, esto es, sin atender el estricto orden de entrada al despacho, cuando la decisión adoptada entrañe únicamente reiteración de su jurisprudencia.

Para mayor ilustración, se transcriben los apartes pertinentes del artículo 16 de la Ley 1285 de 2009:

“(…) Los recursos interpuestos ante la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado o el Consejo Superior de la Judicatura, cuya resolución íntegra entrañe sólo la reiteración de jurisprudencia, podrán ser decididos anticipadamente sin sujeción al orden cronológico de turnos.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas o las Secciones del

Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; las Salas de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Contencioso-Administrativos de Distrito podrán determinar un orden de carácter temático para la elaboración y estudio preferente de los proyectos de sentencia; para el efecto, mediante acuerdo, fijarán periódicamente los temas bajo los cuales se agruparán los procesos y señalarán, mediante aviso, las fechas de las sesiones de la Sala en las que se asumirá el respectivo estudio. (...).”.

Así las cosas, teniendo en cuenta que este Despacho mediante sentencias de 30 de septiembre de 2010. Rad. 1067-2009; 28 de abril de 2011. Rad. 2057-2009; 12 de mayo de 2011. Rad. 1580-2009; 6 de octubre de 2011. Rad. 0308-2001 y 20 de octubre de 2011. Rad. 0824-2011. M.P. Gerardo Arenas Monsalve, ya ha resuelto asuntos cuyo problema jurídico guarda identidad con el que hoy formula la parte demandante, la Sala en el caso concreto, entrará a desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 13 de diciembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sin atender el orden y fecha en que el presente asunto entró para fallo al despacho que sustancia esta causa.

III. De la pensión gracia de jubilación.

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

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

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

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

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

planteles municipales, distritales o departamentales. No tienen derecho a ella, aquellos que hubieran servido en centros educativos de carácter nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. No es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933. Tanto, que fue con la Ley 43 de 1975 que se inició el proceso de nacionalización tanto de la educación primaria como de la secundaria. Por eso en su encabezamiento se lee: “por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que

oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisaría; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”. Y en su artículo primero se prescribe hacia el futuro: “La educación primaria y secundaria serán un servicio público de cargo de la nación”.

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

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

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

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

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

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

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

IV. De la compatibilidad entre las pensiones gracia de jubilación e invalidez.

En relación con la compatibilidad de la pensión gracia de jubilación con otras prestaciones pensionales, debe decirse que el legislador de manera expresa previó en el numeral 2 del artículo 15 de La Ley 91 de 1989 la posible coexistencia de la prestación pensional gracia con la pensión

ordinaria de jubilación, en los siguientes términos:

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

La anterior disposición, debe decirse, ha avalado expresamente la compatibilidad entre dos tipos de prestaciones sociales, a saber, las de carácter ordinario y la especial, esto es, entre la pensión gracia y las demás pensiones consideradas como ordinarias (vejez, jubilación e invalidez).

En efecto, la tradición jurisprudencial de esta Corporación ha reconocido de manera reiterada la compatibilidad de la pensión de invalidez y la pensión gracia, dado que ambas prestaciones poseen una naturaleza y finalidad distintas; no existe disposición alguna en el ordenamiento jurídico que establezca la incompatibilidad expresa entre ellas pues la ley autoriza percibir simultáneamente una pensión especial (la gracia) y una pensión ordinaria (de jubilación). Lo anterior, adicionalmente, porque ambas prestaciones se encuentran a cargo de distintas entidades de previsión social, a saber, la pensión gracia es asumida por la Caja Nacional de Previsión Social, mientras que la pensión de invalidez lo es por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

En este mismo sentido, la Sala no pasa por alto que la pensión de invalidez tiene su origen en una relación laboral y, en consecuencia, está condicionada a los aportes que el afiliado haga al Sistema General de Pensiones, a diferencia de la pensión gracia que, por tratarse de un régimen especial, no necesita de afiliación y mucho menos de cotizaciones para su reconocimiento y pago.

Sobre este particular el Despacho que sustancia la presente causa, en sentencia de 26 de marzo de 2009. Rad. 1166-2008, sostuvo que:

“(...) La pensión gracia tiene un régimen exclusivo que no pende de la afiliación a la Caja de Previsión ni a la regulación de aportes, dado que las normas que la crearon pretendían compensar de alguna manera a los docentes que se encontraban en una situación desventajosa en relación con el salario que percibían, por lo tanto, quienes son beneficiarios de ésta prestación deben sujetarse al cumplimiento de los requisitos consagrados en la Ley 114 de 1913. El reconocimiento de la pensión de jubilación por el contrario, depende de los aportes que se efectúen a lo largo de la vida laboral y viene a constituir el sustento económico de las personas que por razón de la edad ya deben retirarse de la prestación del servicio. En cuanto a la pensión de invalidez, su origen se funda en la necesidad de asegurar la congrua subsistencia a los trabajadores que por la ocurrencia de un percance físico ven menguada su capacidad laboral (...).”.

Así las cosas, una vez amparadas las contingencias derivadas de la pérdida de la capacidad laboral de un docente, mediante el reconocimiento de una pensión de invalidez, nada se opone a que la administración en cumplimiento a lo dispuesto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989 disponga el reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia de jubilación sin que ello, se repite, contravenga al régimen pensional de naturaleza ordinario.

Esto último toda vez que, el mismo legislador al expedir la Ley 91 de 1989 erigió frente al disfrute de la prestación pensional gracia de jubilación una excepción a la prohibición de percibir dos asignaciones provenientes del tesoro público.

Teniendo en cuenta lo expuesto, esto es, la posibilidad con que cuenta un docente oficial de percibir simultáneamente la prestación pensional gracia con la de invalidez la Sala entrará a verificar si, en el caso concreto, la señora Martha Azucena Acuña Páez tenía derecho al reconocimiento de la referida prestación gracia, y en consecuencia, al disfrute en forma conjunta de las dos prestaciones pensionales antes anotadas.

I. Del caso concreto

Descendiendo al caso en examen, y de acuerdo con el Formato Único para la expedición de certificado de Historia Laboral de 31 de marzo de 2011, visible a folio 37 del expediente, la señora Martha Azucena Acuña Páez prestó sus servicios como docente nacionalizada del Distrito Capital a partir del 26 de abril de 1976 e inclusive a la fecha de expedición de la referido Formato Único.

Conforme a lo anterior, debe decirse que el hecho de que la demandante se hubiera desempeñado como docente nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980 le confería la posibilidad de percibir la pensión gracia de jubilación de acuerdo con lo previsto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y la jurisprudencia de esta Corporación.

En este punto reitera la Sala que, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, únicamente los docentes que presten sus servicios a instituciones educativas del orden territorial o nacionalizadas vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 tendrían derecho al reconocimiento y pago de una prestación pensional gracia, siempre que en todo caso acrediten los requisitos exigidos por el legislador. Así las cosas, dado que en el caso concreto la demandante demostró que su vinculación como docente nacionalizada se registró antes de la referida fecha, incluso desde el 26 de abril de 1976 resulta innegable su vocación pensional frente a la prestación gracia de jubilación.

Así las cosas, y teniendo en cuenta lo expuesto en los acápites que anteceden, no hay duda que la señora Martha Azucena Acuña Páez no sólo cumplía con la totalidad de los requisitos exigidos por el legislador para el reconocimiento de una prestación pensional gracia sino que, la referida prestación, podía ser percibida de manera conjunta con la pensión de invalidez que previamente le había sido reconocida con ocasión de la pérdida de su capacidad laboral en un porcentaje igual al 85%.

En efecto, en relación con el reconocimiento de las pensiones gracia de jubilación e invalidez no hay duda de que en el caso de los docentes su compatibilidad les permite disfrutarlas de manera simultánea, toda vez que, se repite, ambas prestaciones obedecen a una naturaleza distinta, además de amparar riesgos o circunstancias disímiles, lo que contrario a lo expuesto por la parte demandada en los actos acusados, le permite hoy a la actora disfrutar conjuntamente de ambas.

Finalmente, en relación con la forma de establecer el ingreso base de liquidación de la pensión gracia de jubilación advierte la Sala que, tal y como lo estimó el Tribunal en la sentencia apelada, la jurisprudencia de esta Corporación

ha sostenido de manera consistente que el referido ingreso base de liquidación, destinado a

calcular el monto de la pensión gracia de jubilación, debe estar integrado por la totalidad de los factores salariales devengados por el docente de que se trate en el año inmediatamente anterior a la adquisición de su estatus pensional.

Así las cosas, tampoco le asiste la razón a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, cuando en el escrito contentivo del recurso de apelación sostienen que para efectos de calcularse el ingreso base de liquidación de la prestación pensional gracia de la accionante debían tenerse en cuenta únicamente los factores salariales devengado en el último año de servicio y, en todo caso, previstos en el Decreto 1158 de 1994.

De acuerdo a las consideraciones que anteceden, estima la Sala pertinente confirmar la sentencia de 13 de diciembre de 2012, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, accedió a las pretensiones de la demanda formulada por la señora Martha Azucena Acuña Páez contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en liquidación. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.

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

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia de 13 de diciembre de 2012, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, accedió a las pretensiones de la demanda formulada por la señora Martha Azucena Acuña Páez contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, en liquidación., Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.

RECONÓCESE a la abogada Alix Dayana Vesga Daza, como apoderada de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, en los términos y para los efectos del poder conferido, visible a folio 223 del expediente.

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

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

GERARDO ARENAS MONSALVE

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN (E)



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

