

PENSION GRACIA - Evolución normativa / DOCENTE NACIONAL - No es beneficiario de la pensión gracia / PENSION ORDINARIA DE JUBILACION Y PENSION GRACIA - Compatibilidad / DOCENTE - Improcedencia de reconocimiento de pensión gracia por servicios a entidad de carácter nacional / PLANTELES DEL ORDEN NACIONAL - El tiempo servido a ellos no es válido para otorgar la pensión gracia

La pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden. Y se dice que constituye privilegio gratuito porque la Nación hace el pago sin que el docente hubiese trabajado para ella. El numeral 3º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913 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...”. De lo anterior se establece, de manera inequívoca, contrario a lo planteado por el apelante, 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 ende, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales. El artículo 15, numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975 de la educación primaria como de la secundaria, situación que no es la que se configura en el presente caso. A ellos, por habérseles 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”. Así las cosas, en las condiciones anotadas, se podía recibir a un mismo tiempo pensión de jubilación departamental y nacional, pero en ningún caso dos pensiones de carácter nacional, hasta que entró en vigencia la Ley 91 de 1989. Como ya se dijo, el artículo 15, numeral 2º, literal A) de la Ley 91 de 1989 dispuso la compatibilidad en el pago por parte de Cajanal de dos clases de pensiones, a saber: la pensión de gracia y la pensión ordinaria o de derecho, pero con fundamento en las leyes que regulan tal aspecto y sin apartarse de la observancia imperativa del cumplimiento de la totalidad de los requisitos, que están en las disposiciones; así se reitera la imposibilidad de otorgar la pensión gracia en condiciones distintas a las allí consagradas. En el caso de autos, el demandante no acreditó haber laborado en la docencia oficial del orden departamental, municipal o distrital, durante el tiempo exigido por la ley (20 años) y los tiempos que acreditó haber laborado por vinculación emanada del Ministerio de Educación Nacional, no son útiles para efectos de la pensión gracia. En efecto, se desempeñó en el Instituto Técnico Juan Mejía Gómez como docente de tiempo completo desde el 10 de abril de 1972 hasta el 8 de febrero de 1994, para un total de 21 años, 9 meses, 28 días, por vinculación realizada mediante Resolución No. 4130 de 8 de agosto de 1972 emanada del Ministerio de Educación Nacional. Es del caso precisar que de conformidad con lo planteado por la Sala, no es viable que en las condiciones anotadas, pueda presentarse una discriminación

injustificada contra los educadores nacionales. La pensión gracia de jubilación se concedió como un estímulo para los docentes por su tarea cumplida en el nivel regional o local. Así las cosas, el actor no tenía derecho al reconocimiento de la pensión gracia, razón suficiente para que la Corporación confirme la sentencia apelada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejero ponente: JAIME MORENO GARCIA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 68001-23-15-000-2000-02604-01(1946-07)

Actor: JORGE ELIECER FLOREZ DE ARMAS

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL - CAJANAL

Desata la Sala el recurso de apelación formulado por el apoderado de la parte actora contra la providencia de 3 de mayo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander que negó las pretensiones de la demanda de la referencia.

ANTECEDENTES

El señor Jorge Eliécer Florez de Armas, mediante apoderado especial, formuló acción de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de lograr la anulación de las Resoluciones No. 02382 de 8 de marzo de 1999 y No. 01308 de 6 de abril de 2000 a través de las cuales se negó el reconocimiento de la pensión de jubilación y, se confirmó dicha decisión en todas sus partes, respectivamente.

Como restablecimiento del derecho, solicitó que se condenara a la Caja Nacional de Previsión Social a reconocer y pagar a su favor una pensión gracia a partir del 12 de febrero de 1998, con inclusión de los reajustes de ley.

Afirma que prestó sus servicios para la educación oficial para el Instituto Técnico Juan Mejía Gómez de Chiriguaná y en el Instituto Nacional de Promoción Social de Piedecuesta por espacio de 28 años, 3 meses y 27 días y cumplió la edad de 50 años el día 11 de febrero de 1998. Refiere que elevó petición a la Caja Nacional de Previsión Social a fin de obtener el reconocimiento de su pensión gracia; petición que le fue negada a través de los actos acusados.

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

El Tribunal Administrativo de Santander mediante fallo de 3 de mayo de 2007, denegó las pretensiones de la demanda. Dijo el Tribunal que los colegios para los cuales prestó sus servicios el actor eran dependientes del Ministerio de Educación Nacional, por tanto, sus años de labores, con los que pretende el requisito de servicio oficial, se verificaron en establecimientos públicos de carácter nacional, circunstancia que impide acceder a la pensión gracia.

EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de instancia, el apoderado del actor impetró recurso de apelación. Argumentó que la posición del Tribunal es equivocada, porque el derecho a la pensión gracia creado inicialmente por la Ley 114 de 1913 para los maestros de escuela primaria oficiales, no estableció diferencias entre maestros de escuelas primarias oficiales nacionales o territoriales, luego, mal puede afirmarse que fue un beneficio para aquellos maestros de escuela regional o local. Aduce que es incuestionable que el actor satisface a plenitud las exigencias normativas, para acceder al derecho impetrado y los supuestos jurídicos así lo evidencian.

CONSIDERACIONES

La decisión materia de apelación habrá de ser confirmada, por las siguientes razones:

La pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden. Y se dice que constituye privilegio gratuito porque la Nación hace el pago sin que el docente hubiese trabajado para ella.

El numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913 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...”.

De lo anterior se establece, de manera inequívoca, contrario a lo planteado por el apelante, 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 ende, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.

Destaca la Sala que de acuerdo con el artículo 6° de la ley 116 de 1.928, al sujetarse lo allí dispuesto a las exigencias de la Ley 114 de 1913 para que pudiera tenerse derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que este ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se concedía a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.

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

No es viable admitir 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, por las razones que se plantean en la aludida providencia del 26 de agosto de 1997.

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.”

La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975 de la educación primaria como de la secundaria, situación que no es la que se configura en el presente caso. A ellos, por habérseles 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”.

Así las cosas, en las condiciones anotadas, se podía recibir a un mismo tiempo pensión de jubilación departamental y nacional, pero en ningún caso dos pensiones de carácter nacional, hasta que entró en vigencia la Ley 91 de 1989.

Como ya se dijo, el artículo 15, numeral 2º, literal A) de la Ley 91 de 1989 dispuso la compatibilidad en el pago por parte de Cajanal de dos clases de pensiones, a saber: la pensión de gracia y la pensión ordinaria o de derecho, pero con fundamento en las leyes que regulan tal aspecto y sin apartarse de la observancia imperativa del cumplimiento de la totalidad de los requisitos, que están en las disposiciones; así se reitera la imposibilidad de otorgar la pensión gracia en condiciones distintas a las allí consagradas.

En el caso de autos, el demandante no acreditó haber laborado en la docencia oficial del orden departamental, municipal o distrital, durante el tiempo exigido por la ley (20 años) y los tiempos que acreditó haber laborado por vinculación emanada del Ministerio de Educación Nacional (fl. 40), no son útiles para efectos de la pensión gracia. En efecto, se desempeñó en el Instituto Técnico Juan Mejía Gómez como docente de tiempo completo desde el 10 de abril de 1972 hasta el 8 de febrero de 1994, para un total de 21 años, 9 meses, 28 días, por vinculación realizada mediante Resolución No. 4130 de 8 de agosto de 1972 emanada del Ministerio de Educación Nacional.

Es del caso precisar que de conformidad con lo planteado por la Sala, no es viable que en las condiciones anotadas, pueda presentarse una discriminación injustificada contra los educadores nacionales. La pensión gracia de jubilación se concedió como un estímulo para los docentes por su tarea cumplida en el nivel regional o local.

La Corte Constitucional en sentencia C-954/00, expediente D-2810, sostuvo frente a la demanda de inexecutable del numeral 2º del literal a) del artículo 15 de la ley 91 de 1989 que en punto al problema jurídico planteado, era necesario destacar que el mismo ya había sido resuelto en sentencia C-479 de 1998, en la cual se declaró executable el numeral 3º del artículo 4 de la ley 114 de 1913.

Manifestó la Corte respecto de la eventual discriminación que la citada norma pudo generar entre los docentes designados por el Gobierno Nacional (nacionales) y los nombrados por las entidades territoriales (nacionalizados) que se hubiesen vinculado hasta el 31 de diciembre de

1980, que si bien las referenciadas leyes se habían encargado de ampliar el marco de aplicación de la pensión gracia, la circunstancia de que el reconocimiento de esa prestación quedara supeditado a la exigencia de no recibir otra recompensa de la Nación encontraba un claro fundamento en el principio de libre configuración legislativa y en la causa que inicialmente inspiró la consagración legal de la pensión gracia, como era la de establecer un estímulo a favor de los maestros del nivel territorial cuyos salarios eran inferiores a los recibidos por los docentes nacionales.

También dijo, que tal restricción encuentra también fundamento lógico en la necesidad de evitar que una misma persona pueda recibir doble remuneración de carácter nacional, garantizando así el uso racional de los recursos estatales (artículos 64 Constitución de 1886 y 128 de la Carta Política de 1991).

Destaca la Corte Constitucional que la presunta desigualdad material que se le imputa a la norma acusada, basada en la circunstancia de condicionar el reconocimiento de la pensión gracia al cumplimiento de los requisitos consagrados en la ley 114 de 1913, numeral 3º artículo 4, no está llamada a prosperar ya que la aplicación de esta normatividad a los docentes oficiales vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, tiene justificación en las causas que motivaron su expedición, en el principio de libre configuración legislativa y además en el objetivo superior de darle un uso racional, proporcional y adecuado a los recursos públicos.

Y concluyó:

“Así las cosas, teniendo en cuenta que el literal A del numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se limita a garantizar y reconocer el derecho a la pensión gracia de “los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980” en los términos en que la prestación fue concebida por las disposiciones legales que la consagran, desarrollan y modifican – Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933-, la Corte procederá a declarar su exequibilidad pues no observa que, por tal motivo, la preceptiva amenace o vulnere el derecho a la igualdad ni ninguna otra disposición constitucional que le sea aplicable.

Cabe precisar, sin embargo, que la decisión adoptada en la presente causa, fundada en el respeto por el precedente, no cobija la expresión “ los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, pues, a pesar de que ésta también hace parte integral de la norma acusada – estableciendo un límite temporal al reconocimiento del derecho a la pensión gracia-, la misma ya había sido declarada exequible por la Corte en la sentencia C-489 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), por lo cual ha de entenderse que respecto de tal expresión ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en los términos prescritos por el artículo 243 del Estatuto Superior”.

Así las cosas, el actor no tenía derecho al reconocimiento de la pensión gracia, razón suficiente para que la Corporación confirme la sentencia apelada.

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

F A L L A

CONFIRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el tres (3) de mayo de dos mil siete (2007), en el proceso promovido por Jorge Eliécer Florez de Armas contra

Cajanal.

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

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

JAIME MORENO GARCÍA ALFONSO VARGAS RINCÓN

GUSTAVO E. GÓMEZ ARANGUREN



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

