

PENSION GRACIA – Naturaleza jurídica / DOCENTE NACIONAL – No es beneficiario de 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, 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 6º 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. 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.

DOCENTES NACIONALIZADOS - Tienen derecho al reconocimiento de la pensión gracia los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 / PENSION GRACIA - Pueden gozar de ella los docentes departamentales o municipales vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 / PENSION GRACIA - La pérdida de continuidad no constituye pérdida del derecho a la pensión gracia / DOCENTE VINCULADO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1980 - La pérdida de continuidad no constituye pérdida del derecho a la pensión gracia

Ahora bien, el artículo 15, No.2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece: “...”. 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. 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”. En virtud de lo anterior, aquellos docentes vinculados con posterioridad a 31 de diciembre de 1980, por disposición de la normativa trascrita, tienen derecho únicamente a recibir una pensión ordinaria de jubilación. Reafirma lo anterior lo expresado por la Sala de la Sección Segunda en sentencia proferida el 20 de septiembre de 2001, actor: Héctor Baena Zapata, Expediente No. 0095-01 con ponencia del Consejero Alejandro Ordóñez Maldonado en la cual se precisó que “la expresión ‘docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 contemplada en la norma antes transcrita, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, toda vez que lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional”.

ACTO DE NOMBRAMIENTO - Esta condicionado por otro acto denominado posesión / ACTO DE POSESION - Difiere del acto de nombramiento / PENSION GRACIA - Improcedente por cuanto su posesión fue posterior a 31 de diciembre de 1980 / DOCENTE NACIONALIZADO – No procede reconocimiento de pensión gracia por posesión posterior a 31 de diciembre de 1980

En el caso de autos, la actora laboró para el Departamento de Cundinamarca por nombramiento efectuado en propiedad mediante Decreto 4488 de 30 de octubre de 1980, el cual tuvo efectos a partir de 21 de enero de 1981, fecha de la posesión efectiva de la actora como maestra. En este punto, es pertinente recordar que el acto de nombramiento se materializa y está condicionado por otro acto denominado posesión; así las cosas, mediante el nombramiento se otorgan unas competencias en abstracto que sólo tendrán vigencia a partir del momento de la posesión del cargo encomendado y permite que un individuo determinado quede cobijado por una situación general que antes no la alcanzaba con la sola designación. Siendo así, le asistió la razón al Tribunal al determinar que no le asiste el derecho a la actora a devengar la pensión graciosa solicitada, por cuanto su vinculación al sector territorial fue con posterioridad a 31 de diciembre de 1980. Así las cosas, la actora no tenía derecho al reconocimiento de la pensión gracia debido a que los tiempos acreditados no son válidos para acceder a la prestación, razón suficiente para que la Corporación confirme la sentencia apelada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA – SUB SECCIÓN “A”

CONSEJERO PONENTE: JAIME MORENO GARCÍA

Bogotá D.C., cinco (5) de junio de dos mil ocho (2008).

No. DE REFERENCIA: 25000 23 25 000 2003 09010 01

ACTOR: ZOILA JUDITH RODRÍGUEZ

DEMANDADO: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL

No. INTERNO: 0874-07 (P-2)

Conoce la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra la sentencia de 26 de octubre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub sección “D”.

ANTECEDENTES

La señora Zoila Judith Rodríguez por intermedio de apoderado especial, inició demanda de nulidad y restablecimiento del derecho solicitando la anulación de las Resoluciones No. 05467 de 4 de abril de 2002 y 03947 de 4 de julio de 2003, mediante las cuales la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal negó el

reconocimiento y pago de una pensión gracia, y resolvió el recurso de apelación contra dicha decisión confirmándola, respectivamente.

A título de restablecimiento del derecho, reclamó el reconocimiento de la citada prestación desde el 16 de febrero de 2001, en cuantía equivalente al 75% de lo devengado por concepto de sueldos y demás factores salariales durante el último año de servicios inmediatamente anterior al cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión gracia.

Precisó que nació el 16 de febrero de 1951, y laboró como docente en el área de primaria en el Colegio Nuestra Señora de las Lajas, institución de orden privado durante los años 1975 a 1980 y en el Municipio de Topaipí (Cundinamarca) a partir del 30 de octubre de 1980.

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub sección "D", mediante fallo de 26 de octubre de 2006, negó las pretensiones de la demanda.

Sostuvo el a quo que vista la prueba documental allegada al plenario la actora prestó sus servicios como normalista en el sector privado desde 1975 hasta 1980, por un lapso de 5 años, y para el Departamento de Cundinamarca como docente nacionalizada entre el 21 de enero de 1981 y el 19 de julio de 2001, por un periodo de 20 años, 5 meses y 28 días. Que en tal virtud, los tiempos laborados en el establecimiento educativo privado no son susceptibles de ser computados para efectos de la pensión gracia, por ser una prestación consagrada únicamente para docentes del sector oficial, del ámbito territorial.

De otro lado, precisó que, si bien la actora fue nombrada el 30 de octubre de 1980, su posesión se efectuó el 21 de enero de 1981, fecha en la que empezaron a correr los efectos fiscales de su vinculación como docente territorial, por lo que quedó cobijada por lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, y sólo le asiste derecho a una pensión ordinaria de jubilación.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la Señora Rodríguez, inconforme con la decisión de instancia impetró recurso de apelación. Argumentó que en el caso de su mandante la Caja Nacional de Previsión Social vulneró el derecho a la igualdad al negarle el

reconocimiento de la pensión gracia habiendo laborado por mas de 20 años al servicio educativo del Departamento de Cundinamarca.

Así mismo, afirmó que la actora cumple todos y cada uno de los requisitos exigidos por la Ley 116 de 1928 y demás normas concordantes para acceder al beneficio de la pensión gracia, pues obra prueba en el expediente de que estuvo vinculada a 31 de diciembre de 1980 al Departamento de Cundinamarca, esto es desde el mes de octubre de 1980.

Se resuelve previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

Se trata de determinar la legalidad de las Resoluciones No. 05467 de 4 de abril de 2002 y 03947 de 4 de julio de 2003, mediante las cuales la Cajanal negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia, y resolvió el recurso de apelación confirmando dicha decisión, respectivamente.

El Tribunal de instancia negó las pretensiones de la demanda argumentando que los tiempos laborados en el sector privado no son válidos para acceder a la pensión gracia y, de otro lado, porque si bien la actora fue nombrada el 30 de octubre de 1980, su posesión se efectuó el 21 de enero de 1981 fecha a partir de la cual empezaron a correr los efectos fiscales de su vinculación como docente territorial, por lo que quedó cobijada por lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, y le asiste derecho únicamente a una pensión ordinaria de jubilación.

En contraste, el apelante afirma, en síntesis, que la actora cumple todos y cada uno de los requisitos exigidos por la Ley 116 de 1928 y demás normas concordantes para acceder al beneficio de la pensión gracia, pues consta en el expediente que estuvo vinculada a 31 de diciembre de 1980 al Departamento de Cundinamarca, esto es desde el mes de octubre de 1980.

Pues bien, la sentencia materia de apelación habrá de ser confirmada por las razones que se exponen a continuación.

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, 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 6º 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. 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.

Ahora bien, 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.” (negrilla fuera de texto)*

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. 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*”.

En virtud de lo anterior, aquellos docentes vinculados con posterioridad a 31 de diciembre de 1980, por disposición de la normativa transcrita, tienen derecho únicamente a recibir una pensión ordinaria de jubilación.

Reafirma lo anterior lo expresado por la Sala de la Sección Segunda en sentencia proferida el 20 de septiembre de 2001, actor: Héctor Baena Zapata, Expediente No. 0095-01 con ponencia del Consejero Alejandro Ordóñez Maldonado en la cual se precisó que *“la expresión ‘docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 contemplada en la norma antes transcrita, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, toda vez que lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional”*.

En el caso de autos, la actora laboró para el Departamento de Cundinamarca por nombramiento efectuado en propiedad mediante Decreto 4488 de 30 de octubre de 1980, el cual tuvo efectos a partir de 21 de enero de 1981, fecha de la posesión efectiva de la actora como maestra (fl. 67).

En este punto, es pertinente recordar que el acto de nombramiento se materializa y está condicionado por otro acto denominado posesión; así las cosas, mediante el nombramiento se otorgan unas competencias en abstracto que sólo tendrán vigencia a partir del momento de la posesión del cargo encomendado y permite que un individuo determinado quede cobijado por una situación general que antes no la alcanzaba con la sola designación.

Siendo así, le asistió la razón al Tribunal al determinar que no le asiste el derecho a la actora a devengar la pensión graciosa solicitada, por cuanto su vinculación al sector territorial fue con posterioridad a 31 de diciembre de 1980.

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 exequible 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 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 executable 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, la actora no tenía derecho al reconocimiento de la pensión gracia debido a que los tiempos acreditados no son válidos para acceder a la prestación, 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,

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia proferida el 26 de octubre de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub sección “D”, que denegó las súplicas de la demanda.

Se reconoce personería para actuar al abogado Rafael Ernesto Jiménez Rodríguez, como apoderado de Cajanal, para los efectos y en los términos del poder obrante a folio 143.

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

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

JAIME MORENO GARCÍA

ALFONSO VARGAS RINCÓN

GUSTAVO E. GÓMEZ ARANGUREN

