

TEXTO DE ENSEÑANZA - Requisitos para tener equivalencia a dos años de servicio / PRODUCCION DE TEXTO DE ENSEÑANZA - Homologación a tiempo de servicio / COMPILACION – No se le atribuye el carácter de creación o innovación. Definición / CONCOMITANCIA EN LA VINCULACION LABORAL - Doble cotización por un mismo tiempo laborado / PRECEDENTE JURISPURDENCIAL - No se desconoce

En este estado de cosas debe precisarse que la homologación de la “producción de un texto de enseñanza” a tiempo de servicio, constituye una prerrogativa excepcional a efectos de acreditar los requisitos pensionales, toda vez que en principio debe partirse de la base que el interesado ha ostentado una vinculación laboral o ha efectuado aportes en forma independiente en orden a acumular el número de semanas cotizadas, o de años de servicios, que exige la Ley. Siendo ello así, la producción de un texto de enseñanza no atañe a un mero formalismo legal sin contenido alguno, sino que por el contrario busca que la obra publicada sea un medio idóneo para efectos de transmitir el conocimiento. Entre tanto, de acuerdo con las certificaciones expedidas por la Dirección Nacional del Derecho de Autor del Ministerio de Gobierno, en el caso concreto se observa que el libro cuya validez reclama la actora constituyó una “compilación” de orden jurisprudencial, a la cual no puede atribuírsele el carácter de creación e innovación, pues como su nombre lo indica constituye una recopilación ordenada de antecedentes judiciales, pero ello no implica que el autor haga un aporte o crítica adicional al mismo, sin desconocer, claro está, la labor de búsqueda y organización que la compilación comporta. Adicionalmente, si en gracia de discusión se admitiera la viabilidad de reconocer la aludida compilación como tiempo de servicio podría presentarse la situación de que se reconozcan dobles cotizaciones por un mismo tiempo laborado, en el hipotético caso de que dicha compilación se hubiere efectuado en concomitancia con la vinculación laboral a la Rama Judicial y el Ministerio Público, teniendo en cuenta que la misma tuvo lugar entre los años 1976 y 1996 y el registro de la obra en comento se surtió entre los años 1982 y 1990. Entonces, bajo estos supuestos, teniendo en cuenta el carácter de la norma que permite homologar tiempos de servicios con la producción de textos de enseñanza, se hace inviable acceder a las pretensiones de la actora encaminadas a obtener los efectos favorables de la Ley 50 de 1886 sobre su situación pensional, pues, se reitera, la obra de su autoría no corresponde al concepto de *texto de enseñanza* que entraña la disposición legal en comento.

NOTA DE RELATORIA: cita concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de 22 de abril de 1998, Radicación 7082, M.P. Cesar Hoyos Salazar

FUENTE FORMAL: LEY 50 DE 1886 - ARTICULO 13

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS MAGISTRADOS DE LAS ALTAS CORTES - Se aplica por extensión a los procuradores delegados. Recuento normativo / REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS MAGISTRADOS DE LAS ALTAS CORTES - Es similar al de los congresistas / REGIMEN PENSIONAL DE LOS CONGRESISTAS – Debe acreditar 20 años de servicio / REGIMEN DE TRANSICION PENSIONAL - No implica el acceso automático al régimen especial de congresista / PENSION JUBILACION DE CONGRESISTA - No cumple con el requisito de 20 años de servicio

En primer término, la normatividad que regula el régimen salarial y prestacional de los Magistrados de Altas Cortes se aplica por extensión a los Procuradores Delegados ante éstas, en virtud del artículo 280 de la Constitución Política, que dispone lo siguiente: *“Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.”* Ahora bien, este tópico debe abordarse a partir de la premisa según la cual el régimen pensional especial aplicable a los Magistrados de Altas Cortes fue uno con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 y es otro con posterioridad a la expedición de la misma. Desde la expedición del Decreto No. 104 de 1994 el Gobierno Nacional, anualmente, en sucesivos Decretos ha señalado que a los Magistrados de las Altas Cortes se les reconocerán las pensiones teniendo en cuenta los mismos factores salariales y cuantías de los Senadores de la República y Representantes a la Cámara, en los términos establecidos en las normas legales vigentes. Hasta aquí entonces, cabe afirmar, que el régimen salarial y prestacional de los Magistrados de Altas Cortes con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 es similar al de los Congresistas que han ejercido el cargo con posterioridad a la misma fecha, por expresa disposición legal. Entonces, es imperioso concluir que el hecho de encontrarse amparado por el régimen de transición pensional no implica el acceso automático al régimen especial de Congresistas, pues deberá analizarse en cada caso concreto si se acreditan las demás exigencias particulares que el mismo contiene, tal como lo es reunir 20 años de servicio ostentando la condición de Senador o Representante a la Cámara, o, en tratándose de los demás funcionarios a los cuales se extiende dicho régimen, la calidad que corresponda. En este orden de ideas, se concluye que a la señora Nubia González Cerón no le es aplicable el régimen pensional especial previsto para los Congresistas, toda vez que al momento de desvincularse del cargo como Procuradora Delegada contaba con 19 años,

10 meses y 2 días de servicios, es decir que para ese entonces aún no acreditaba los 20 años que exige el artículo 7° del Decreto 1359 de 1993 para hacerse acreedora del beneficio prestacional reclamado. Asimismo, siguiendo los anteriores parámetros interpretativos, es válido inferir que el tiempo laborado en la Rama Judicial y el Ministerio Público no puede computarse con las semanas cotizadas al Instituto de Seguros Sociales, a efectos de acumularlo para acceder al régimen pensional de Congresistas, pues el último período obedece a vinculaciones posteriores al desempeño de la actora como Magistrada del Consejo de Estado y como Procuradora Delegada, situación que al tenor de lo dispuesto por el artículo 4° del Decreto 1293 de 1994 le impide acceder al régimen especial, en tanto perdió la condición requerida antes de completar los 20 años de servicio, que, se reitera, constituyen requisito indispensable para otorgar la prestación especial en comento.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 280 / LEY 4 DE 1992 / LEY 100 DE 1993 / DECRETO 104 DE 1994 / DECRETO 1359 DE 1993 / DECRETO 1293 DE 1994

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil once (2011).-

Radicación número: 25000-23-25-000-2006-08508-01(0052-10)

Actor: NUBIA GONZÁLEZ CERÓN.-

Demandado: LA CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 16 de julio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda incoada por Nubia González Cerón contra la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E.

LA DEMANDA

NUBIA GONZÁLEZ CERÓN, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca declarar la nulidad del siguiente acto:

- Resolución No. 45690 de 7 de septiembre de 2006, proferida por la Asesora de la Gerencia General (E) de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E., que le negó a la actora el reconocimiento de su pensión de vejez.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad accionada a:

- Reconocerle y pagarle la pensión mensual de jubilación, a partir del 11 de enero de 2003, fecha en que adquirió el

status de pensionada, en cuantía de \$11.516.840, pero con efectos fiscales a partir del 21 de marzo de 2003 por prescripción trienal.

- Reconocer y pagar, sobre la pensión inicial, los reajustes por concepto de la Ley 71 de 1988.
- Ajustar el valor de las condenas de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor, o al por mayor, tal como lo autoriza el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.
- Dar cumplimiento al fallo en los términos del artículo 176 del C.C.A.
- Pagar los intereses moratorios a que haya lugar de conformidad con el artículo 177 del C.C.A. y la sentencia C-188 de 1999.
- Pagar la condena en costas que se le imponga, en virtud de lo preceptuado por el artículo 171 del C.C.A.

Sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

Prestó sus servicios al Estado en la Rama Judicial y el Ministerio Público durante 19 años, 10 meses y 5 días, ocupando como

último cargo el de Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado.

Asimismo, es autora del libro *“Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial”*, que consta de 13 tomos, fue impreso, su propiedad intelectual registrada, publicado y editado por la Editorial Temis y *“es texto de consulta en diversas Universidades y Bibliotecas del País, entre ellas, la Universidad Católica de Colombia”*. Además, para su edición la actora no recibió auxilio del Tesoro Nacional.

Nació el 10 de enero de 1953, por lo cual, el 10 de enero de 2003 adquirió el status jurídico de pensionada, teniendo derecho a que se le reconozca la pensión mensual vitalicia de jubilación conforme al régimen especial de los Magistrados de Altas Cortes.

Como consecuencia de lo anterior, el 21 de marzo de 2006 le solicitó a Cajanal el reconocimiento y pago de la referida prestación, de acuerdo con el Decreto 104 de 1994, que contiene el régimen especial de los Magistrados de Altas Cortes y de los Procuradores Delegados ante las mismas.

La entidad accionada, mediante el acto administrativo acusado, *“negó el reconocimiento y pago de la Pensión de Jubilación Solicitada, argumentando en síntesis, que la publicación del libro no puede tenerse en cuenta como equivalencia de tiempo de servicio en razón a lo consagrado en*

la Ley 100 de 1993 art. 13 literal I. y que el tiempo cotizado al Seguro Social como catedrática universitaria, con el cual acepta que coticé más de 20 años, sólo sirve para una pensión por aportes y no para una pensión de régimen especial.”.

LAS NORMAS VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN

De la Constitución Política, los artículos 2°, 25 y 58.

De la Ley 50 de 1886, el artículo 13.

De la Ley 4ª de 1992, el artículo 17.

Del Decreto 1359 de 1993, los artículos 5° y 6°.

Del Decreto 1293 de 1994, los artículos 2° y 3°.

La demandante consideró que el acto acusado estaba viciado de nulidad, por las siguientes razones:

La Ley 50 de 1886 otorga una equivalencia de 2 años de servicio por haber escrito un libro jurídico que cumpla con las exigencias previstas por dicha norma. Sin embargo, Cajanal aduce que la mencionada Ley fue derogada por la Ley 100 de 1993, afirmación que resulta parcialmente cierta, toda vez que la Ley 50 de 1886 se encuentra vigente para los regímenes especiales amparados por la transición pensional.

Entonces, al computar el tiempo de servicios prestados en la Rama Judicial y el Ministerio Público con los dos años que deben reconocerse por haber escrito un libro, se observa que la demandante acredita 21 años, 10 meses y 5 días laborados.

Ahora bien, el Gobierno Nacional, en desarrollo del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, expidió el Decreto 1359 de 1993 por medio del cual se estableció un régimen especial de pensiones para los Senadores y Representantes a la Cámara que a partir de la vigencia de la Ley 4ª de 1992 tuvieran tal calidad. El monto de la pensión se fijó en el 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto devenguen los Congresistas en ejercicio; además, no está sujeta al límite de cuantía establecido por el artículo 2º de la Ley 71 de 1988; e hizo compatible la acumulación del tiempo servido en el sector público y en el privado para efectos del reconocimiento de dicho beneficio pensional especial.

Por su parte, el artículo 28 del Decreto 104 de 1994 dispuso que las pensiones de los Magistrados de Altas Cortes se reconocerían teniendo en cuenta los mismos factores salariales y cuantías de los Congresistas en los términos establecidos por las normas legales vigentes. Este régimen pensional especial ha sido

respetado por la Ley 100 de 1993 y demás normas expedidas con posterioridad.

Por medio del Decreto 1293 de 1994 se consagró el régimen de transición para los Senadores y Representantes a la Cámara que al 1 de abril de 1994 tuvieran 35 años de edad si fueran mujeres o 40 en caso de ser hombres o 15 años de servicio. Entre tanto, esta norma también es aplicable a los Magistrados de Altas Cortes porque ellos son beneficiarios del Régimen pensional especial que ampara a los Congresistas. Igualmente, en virtud del artículo 280 de la Constitución Política y 125 del C.C.A., la accionante tiene derecho a acceder a dicho régimen especial, toda vez que *“el régimen salarial y prestacional de los Procuradores Delegados ante las Altas Cortes es el mismo de los Magistrados ante quienes ejercen la función de Ministerio Público, en el caso presente de los Consejeros de Estado”*. En consecuencia, como a 1 de abril de 1994 acreditaba más de 35 años de edad, e incluso más de 15 años de servicio, tiene derecho al reconocimiento de su pensión de jubilación en los términos de los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994.

De otro lado, la pensión reclamada *“debe liquidarse no con el sueldo que devengué en el año 1996 sino con el sueldo vigente al momento del reconocimiento, según lo ordenado en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, es*

decir, con el sueldo vigente para los Magistrados de las Altas Cortes en el año 2003 fecha en que adquirí el status de pensionada”.

Finalmente, si se llegara a concluir que en el presente asunto no son aplicables los mandatos de la Ley 50 de 1886, *“caso en el cual, no cumpliría 21 años, 10 mes y 5 días de servicio sino 19 años, 10 meses y 5 días todos en la Rama Judicial y el Ministerio Público”, deberá tenerse en cuenta que “el tiempo cotizado al ISS, más de 15 años de docencia universitaria, sería acumulable al tiempo público para acceder a la pensión del régimen especial, según lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 1359 de 1993.”.*

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad accionada ejerció su derecho de contradicción frente a la acción incoada en los siguientes términos (Fls. 181 a 186):

La actora no prestó sus servicios al Estado durante 20 años, continuos o discontinuos, puesto que los completó con tiempos privados y, por lo tanto, las normas aplicables a su situación pensional son la Ley 71 de 1988 y el Decreto 2709 de 1994.

Entonces, la señora Nubia González Cerón debe reclamarle al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento de su pensión de vejez, toda vez que una decisión diversa trasgrede los siguientes

principios: a) sostenibilidad presupuestal, el cual se refiere a la coordinación entre los emolumentos y los egresos; y, b) solidaridad, que impone la congruencia entre los aportes y las cotizaciones, de tal manera que las pensiones únicamente pueden liquidarse sobre los mismos factores que sirvieron de base para calcular los aportes.

Como excepciones se proponen la genérica e innominada y la prescripción de las mesadas.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, mediante sentencia de 16 de julio de 2009, resolvió (Fls. 318 a 334):

- (i) Declarar no probadas las excepciones propuestas por la entidad accionada, salvo la de prescripción.
- (ii) Declarar la nulidad de la Resolución No. 45690 de 7 de septiembre de 2006.
- (iii) Condenar a Cajanal a reconocerle a la demandante *“su pensión mensual vitalicia de jubilación, a partir del 10 de enero de 2003, de conformidad con los Decretos 1723 de 1964, 1359 de 1993 y demás normas concordantes, liquidándola sobre el 75% de todo lo devengado durante el último año de servicios como Procuradora Delegada ante el Consejo de*

Estado. El pago se hará con efectos fiscales a partir del 15 de marzo de 2003, por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal y el reajuste se hará de acuerdo con el artículo 16 del Decreto 1359 de 1993”.

(iv) Ordenar a Cajanal descontar “*de las mesadas correspondientes, los aportes no realizados por la demandante según lo indique la Ley.*”.

(v) Negar las demás pretensiones de la demanda.

Fundó su decisión en las razones que a continuación se sintetizan:

El Gobierno Nacional, en desarrollo del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, expidió el Decreto 1359 de 1993, que contiene el régimen especial de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas aplicable a los Senadores y Representantes a la Cámara. Igualmente, el Decreto 104 de 1994 niveló los salarios y prestaciones sociales de los Congresistas y los Magistrados de Altas Cortes, situación que, a su vez, se extendió a los Agentes del Ministerio Público, en virtud del artículo 280 de la Constitución Política.

Entre tanto, la actora se encuentra amparada por el régimen de transición que consagra el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, toda vez que al 1 de abril de 1994 contaba con más de 35 años de edad y más de 15 años de servicio y, entonces, tiene derecho a acceder al régimen pensional especial previsto para Congresistas.

Ahora bien, de conformidad con la Ley 50 de 1886 y el Decreto 753 de 1974, que siguen vigentes para las personas amparadas por el régimen de transición pensional, la equivalencia de 2 años de servicio está condicionada a que el interesado acredite que es autor de un texto de enseñanza, registrado, publicado por lo menos durante un año y que no recibió auxilio del erario público. Estos requisitos, se satisfacen suficientemente por el libro *“Diccionario Jurídico y Evolución Jurisprudencial”*, publicado por María Elena Giraldo Gómez y Nubia González Cerón, por lo cual la demandante cuenta con dos años de servicios computables con los 19 años y 10 meses laborados en la Rama Judicial y el Ministerio Público.

En consecuencia, la accionante cumple los requisitos para acceder a la pensión especial reclamada, a saber, 20 años de servicio y 50 de edad, teniendo en cuenta que el status jurídico de pensionada lo adquirió el 10 de enero de 2003 y que se encuentran prescritas las mesadas causadas con anterioridad al 15 de marzo de 2003, toda vez que la petición del reconocimiento prestacional se elevó el 15 de marzo de 2006. *“La mesada se liquidará sobre el 75% del promedio que durante el último año y por todo concepto haya percibido, conforme a los artículos 7° del Decreto 1359 de 1993 y 3° del 1293 de 1994”*.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La entidad demandada interpuso recurso de apelación contra la decisión del *A quo*, exponiendo los motivos de inconformidad que a continuación se indican (Fls. 336 a 351):

La demandante es beneficiaria del régimen de transición pensional previsto por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y prestó sus servicios a la Rama Judicial y al Ministerio Público, por lo cual, la norma anterior aplicable a su caso, en principio, es el Decreto 546 de 1971. Sin embargo, como no se desempeñó durante 20 años al servicio del Estado, la pensión a que tiene derecho es la regulada por la Ley 71 de 1988, toda vez que permite computar tiempo de servicios al sector público y privado.

Entonces, el acto acusado se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico vigente, pues al momento en que la demandante solicitó el reconocimiento prestacional no acreditaba los 55 años de edad para el efecto.

Además, al 1 de abril de 1994 la accionante *“no tenía ningún derecho adquirido, tenía una mera expectativa que como tal la Constitución Política no protege y que el legislador puede variar en cualquier momento.”*

En este orden de ideas, no es posible tener la publicación de un libro como equivalente de tiempo de servicio, pues la Ley 797 de 2003, que modificó la Ley 100 de 1993, indicó que *“[E]n ningún caso a partir de la vigencia de esta ley, podrán sustituirse semanas de cotización o abonarse semanas cotizadas o tiempo de servicios con el cumplimiento de otros requisitos distintos a cotizaciones efectivamente realizadas o tiempo de servicios efectivamente prestados antes del reconocimiento de la pensión”*.

De otro lado, entre los años 1994 y 2003, las pensiones de jubilación de los Magistrados de Altas Cortes fueron homologadas a los Congresistas; sin embargo, a partir del año 2004 no se previó esta asimilación. Entonces, como la actora adquirió el status jurídico de pensionada el 10 de enero de 2008, no se encuentra amparada por el régimen pensional especial de los Congresistas.

Como excepciones se proponen las siguientes: (i) inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido; (ii) prescripción de mesadas; y, (iii) la genérica e innominada.

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

CONSIDERACIONES

Previamente a definir el problema jurídico por resolver es pertinente efectuar las siguientes observaciones relativas a la competencia del Juez en segunda instancia.

Según lo establecido en el artículo 357 del C.P.C., aplicable por expresa remisión del artículo 267 del C.C.A., el recurso de apelación se entiende interpuesto en lo desfavorable al apelante, por lo cual el superior, en principio, no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del mismo. Al respecto sostuvo esta Corporación en sentencia de 5 de julio de 2007¹:

“Ahora, entrando al fondo del asunto, debe recordarse que esta Sección ha reiterado que en el recurso de apelación, cuya sustentación es obligatoria, so pena de declararse desierto, la competencia de la Corporación está restringida a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra la providencia objeto del recurso y que se relacionen, desde luego, con las causales de nulidad planteadas en la demanda, o con las consideraciones que sirvieron de sustento al Tribunal para dictar la sentencia. En consecuencia, la Sala estudiará los puntos sobre los cuales alegó la parte apelante en la sustentación del recurso, según se vio anteriormente.”

Teniendo en cuenta estas precisiones, se observa que el fallo del *A quo* accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda; sin embargo, en el presente asunto la parte recurrente es la entidad accionada, razón por la cual el análisis de la Sala se sujetará a lo

¹ Consejo de Estado, sección Segunda, Subsección A, radicado interno No. 9708-2005, actor: Aura Isabel Rubio Morán, M.P. doctor: Jaime Moreno García.

discutido en esta instancia respecto de aquello que le fue desfavorable.

Así, el problema jurídico se contrae a determinar si la señora Nubia González Cerón tiene derecho a que Cajanal le reconozca y pague una pensión de jubilación especial, de conformidad con los artículos 17 de la Ley 4ª de 1992, 7º del Decreto 1359 de 1993, 2º y 3º del Decreto 1293 de 1994.

Con el objeto de resolver el problema expuesto, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

- De conformidad con el Acta de Nacimiento, la demandante nació el 10 de enero de 1953 (Fl. 14).
- El 15 de marzo de 2006, la demandante solicitó el reconocimiento de su pensión de jubilación (Fls. 7 a 12).
- El 7 de septiembre de 2006, a través de la Resolución No. 45690, la Asesora de la Gerencia General (E) de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. negó la solicitud de la pensión de jubilación al amparo del Decreto 546 de 1971 argumentando que la actora no acreditó los 20 años de servicio al Estado, puesto que, por prohibición expresa de la Ley 797 de 2003, la publicación

de un libro no puede tenerse en cuenta para tales efectos. Entre tanto, como la demandante laboró en el sector público y el privado, se observa que la normatividad aplicable es la Ley 71 de 1988, empero no es viable reconocer la prestación porque no ha cumplido los 55 años de edad.

Esta decisión se adoptó teniendo en cuenta el siguiente tiempo de servicios (Fls. 1 a 4):

Entidad	Desde	Hasta	Días Laborados
Rama Jurisdiccional	29-09-1976	14-08-1982	2116
Instituto de Seguros Sociales	15-08-1982	28-08-1982	7
Rama Jurisdiccional	15-08-1982	28-08-1982	7
Rama Jurisdiccional	29-08-1982	30-09-1987	1832
Instituto de Seguros Sociales	01-10-1987	16-12-1994	1298
Rama Jurisdiccional	01-10-1987	16-12-1994	1298
Rama Jurisdiccional	17-12-1994	12-04-1995	116
Rama Jurisdiccional	13-04-1995	30-11-1995	114
Instituto de Seguros Sociales	13-04-1995	30-11-1995	114
Instituto de Seguros Sociales	01-12-1995	30-03-2003	2640
			9542

- De conformidad con las certificaciones expedidas por la Secretaria General del Consejo de Estado y el Jefe de la División de Gestión Humana de la Procuraduría General de la Nación, la actora prestó sus servicios en la siguiente forma (Fls. 16 y 17):

Entidad	Cargo	Período
Consejo de Estado	Auxiliar Judicial en interinidad	29-09-1976 a 31-01-1978
	Relatora Grado XX en interinidad	01-02-1978 a 15-06-1978
	Relatora Grado XX en propiedad	16-06-1978 a 15-01-1987
	Secretaria General en propiedad	16-01-1987 a 15-11-1994
	Magistrada en interinidad	16-11-1994 a 12-03-1995

	Secretaria General en propiedad	13-03-1995 a 17-07-1995
	Magistrada en interinidad	18-07-1995 a 30-11-1995
Procuraduría General de la Nación	Procuradora Delegada	06-12-1995 a 05-08-1996

- El 24 de enero de 2003, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia informó que la señora Nubia González Cerón dictaba cátedra de derecho Administrativo Especial en dicha Institución y que *“en la Biblioteca de la Universidad se encuentra como texto de consulta el libro de su autoría titulado DICCIONARIO JURÍDICO desde el año 1984.”* (Fl. 17).

- De conformidad con las certificaciones expedidas por la Dirección Nacional del Derecho de Autor del Ministerio de Gobierno las señoras María Elena Giraldo Gómez y Nubia González Cerón son autoras de la siguiente obra (Fls. 18 a 25):

Título	Libro de Registro	Fecha de Registro
“Diccionario Jurídico – XXIII Años de Evolución Jurisprudencial 1958 – 1981, Tomo I, Letras A-C.”. (Compilación).	Libro N°. 2, Tomo 31, Partida 150	15-11-1982
“Diccionario Jurídico XXIII Años de Evolución Jurisprudencial, Tomo I, Letras D-I.”. (Compilación).	Libro N°. 2, Tomo 31, Partida 149	15-11-1982
“Diccionario Jurídico – XXIII Años de Evolución Jurisprudencial 1959 – 1981 – Consejo de Estado de Colombia, Letras J-Z, Tomo III.”.	Libro N°. 2, Tomo 31, Partida 223	11-02-1983
“Diccionario Jurídico”	Libro N°. 2, Tomo 33,	

Evolución Jurisprudencial 1981 – 1982 Consejo de Estado de Colombia, Tomo IV. (Compilación).	Partida 303	27-02-1985
“Diccionario Jurídico”, Evolución Jurisprudencial 1983 - Consejo de Estado de Colombia. Incluye Jurisprudencia 1941 - 1957. Tomo V. Compilación.	Libro N°. 2, Tomo 33, Partida 302	27-02-1985
“Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial” del Año 1984. Tomo VI. A-Z	Libro N°. 2, Tomo 35, Partida 3	09-05-1986
Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial 1985, Tomo VII.	Libro N°. 2, Tomo 40, Partida 438	28-09-1990
Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial, Año 1986, Tomo VIII.	Libro N°. 2, Tomo 40, Partida 439	28-09-1990

De conformidad con el anterior acervo probatorio, procede la Sala a desatar la controversia, estableciendo, en primer término, el tiempo de servicio laborado por la demandante, pues ello se erige en requisito indispensable para efectos de determinar si a su situación pensional le es aplicable el régimen especial de Congresistas, en los términos solicitados.

(i) Del tiempo de servicio laborado por la demandante.

Se encuentra acreditado en el expediente que la vinculación laboral que ostentó la señora Nubia González Cerón con la Rama Judicial y el Ministerio Público equivale a 19 años, 10 meses y 2 días, lapso que no es igual o superior a 20 años de servicio,

razón por la cual solicita que la obra “*Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial*”, que es de su autoría, se le asimile a 2 años de servicio, en orden a completar el referido período.

Al respecto, es oportuno citar el artículo 13 de la Ley 50 de 1886, cuyo tenor literal es el siguiente:

“ARTÍCULO 13. Las tareas del Magisterio privado quedan asimiladas a los servicios prestados a la Instrucción Pública, y serán estimadas para los efectos legales en los términos del artículo anterior.

La producción de un texto de enseñanza que tenga la aprobación de dos Institutores o Profesores, lo mismo que la publicación durante un año de un periódico exclusivamente pedagógico o didáctico, siempre que en ninguno de los dos casos el autor o editor haya recibido al efecto auxilio del Tesoro Público, equivaldrán respectivamente a dos años de servicios prestados a la Instrucción Pública.

Los periódicos de amena literatura no tienen el carácter de didácticos.”.

En torno a la vigencia de la norma transcrita, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, mediante Concepto de 22 de abril de 1998, precisó²:

“Se observa que el artículo 13 de la ley 50 de 1886 no define ni precisa qué es un texto de enseñanza, sino que se refiere a “un texto de enseñanza que tenga la aprobación de dos institutores o profesores” y el decreto reglamentario 753 de 1974 señala solamente estos requisitos formales:

² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Dr. César Hoyos Salazar, Concepto de 22 de abril de 1998, Radicación número: 1082, Actor: Ministro de Comunicaciones.

- 1) *Que sea un libro impreso.*
- 2) *Que el libro exprese el nombre del autor, el pie de imprenta y el año de edición.*
- 3) *Que se presente un ejemplar y se conserve en la biblioteca de la entidad que hace el reconocimiento.*
- 4) *Que el autor haya registrado su propiedad intelectual.*

El decreto aludido dispone, por otra parte, que los dos profesores deben acreditar su título con las certificaciones correspondientes y rendir una declaración judicial sobre el libro y añade que la aprobación también puede ser otorgada por dos rectores de colegios o universidades o los decanos de facultades.

(...)

En síntesis, un texto de enseñanza debe estar referido al programa o currículo de la educación formal en sus distintos niveles o de la educación superior.

Ahora bien, la entidad estatal que hace el reconocimiento de los dos años de servicio, para efectos pensionales, por un texto de enseñanza, debe ser, en sana lógica, quien asuma la cuota pensional proporcional a esos dos años, puesto que es ella la que emite la declaración de voluntad de otorgar un derecho al solicitante, la cual se manifiesta en el acto administrativo de contenido particular y concreto que expide.

(...)

2.1 El artículo 13 de la ley 50 de 1886 fue derogado tácitamente por el artículo 289 de la ley 100 de 1993.

Sin embargo, se encuentra vigente para los servidores públicos exceptuados de la aplicación del sistema de seguridad social integral de la ley 100 de 1993 en el artículo 279 de la misma, y para los servidores públicos que se encuentran en el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de dicha ley, esto es, aquellos que el 1º de abril de 1994 tenían 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, y estaban en esa fecha afiliados a un régimen pensional.”.

Así, se hace necesario determinar si el libro *“Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial”* cumple con los requisitos establecidos por la Ley 50 de 1886 y el Decreto 753 de 1974, en forma tal que pueda tenerse como equivalente de dos años de servicio.

En este estado de cosas debe precisarse que la homologación de la *“producción de un texto de enseñanza”* a tiempo de servicio, constituye una prerrogativa excepcional a efectos de acreditar los requisitos pensionales, toda vez que en principio debe partirse de la base que el interesado ha ostentado una vinculación laboral o ha efectuado aportes en forma independiente en orden a acumular el número de semanas cotizadas, o de años de servicios, que exige la Ley.

Siendo ello así, la producción de un texto de enseñanza no atañe a un mero formalismo legal sin contenido alguno, sino que por el contrario busca que la obra publicada sea un medio idóneo para efectos de transmitir el conocimiento. En torno a este aspecto, esta Corporación ha esbozado los siguientes lineamientos interpretativos³:

*“1.3 El valor intelectual que debe tener un texto de enseñanza.
La Sala desea insistir, como tuvo ocasión de expresarlo en el*

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Dr. Cesar Hoyos Salazar, Concepto de 29 de 2001, Radicación número: 1338, Actor: Ministro De Comunicaciones.

Concepto anterior, que no es cualquier libro el que se puede considerar como texto de enseñanza y por ende, ser aprobado para conceder dos años de servicio, a quien lo presenta con miras a su pensión de jubilación.

Debe ser realmente un libro que sirva de guía, de orientación en la enseñanza de una asignatura del pensum de los colegios o las universidades, para lo cual debe tener valor científico, didáctico y pedagógico, reunir características de claridad, precisión y actualización y estar en un lenguaje inteligible y sugerente para los alumnos.

El inciso segundo del artículo 13 de la ley 50 de 1886 señala que se trata de “la producción de un texto de enseñanza”, lo cual significa que el autor debe producir un libro, esto es, debe crearlo, de tal manera que sea una elaboración propia de su intelecto, pero además, que el libro constituya material de enseñanza en colegios o universidades.

No puede ser una recopilación de artículos sobre un tema o compilación de citas de otros autores pues ahí no existe propiamente una producción de un texto nuevo.

(...)

Resulta inadmisibles que el servidor presente un libro sobre un tema ajeno por completo a su conocimiento y experiencia, como también se ha denunciado, por cuanto en ese caso, resulta evidente que la labor suya ha sido de “armador” de un texto más que de productor del mismo.

El autor debe producir un texto de enseñanza en tal forma que él debe hacer una síntesis personal del fruto de sus investigaciones y tiene que aportar algo nuevo con base en sus reflexiones y conocimientos, ya que de otra forma sería una simple repetición de ideas y no se podría calificar como un texto producido por el autor.

En el mismo sentido no se puede admitir un texto respecto del cual el pretendido autor sólo ha hecho la presentación o la introducción y el capítulo final, por cuanto es evidente, en ese evento, la falta de originalidad del texto, de modo que no puede considerarse que ha habido la producción de un texto.

(...)

Libros hay muchos, pero aquí la norma exige que sea uno que constituya material de estudio de una asignatura académica. No basta con que toque un tema de una materia o se relacione con ella sino que sea seguido a lo largo del semestre o el año en una o varias instituciones académicas. Y para ello el libro tiene que ser verdaderamente científico o técnico y revestir cualidades pedagógicas.”.

El diccionario de la Real Academia define el término producción así:

- “1. f. Acción de producir.*
- 2. f. Cosa producida.*
- 3. f. Acto o modo de producirse.*
- 4. f. Suma de los productos del suelo o de la industria.”.*

A su turno, el concepto de producir concierne a lo siguiente:

- “1. tr. Engendrar, procrear, criar. Se usa hablando más propiamente de las obras de la naturaleza, y, por ext., de las del entendimiento.*
- 2. tr. Dicho de un terreno, de un árbol, etc.: Dar, llevar, rendir fruto.*
- 3. tr. Dicho de una cosa: Rentar, redituar interés, utilidad o beneficio anual.*
- 4. tr. Procurar, originar, ocasionar.*
- 5. tr. Fabricar, elaborar cosas útiles.*
- 6. tr. Der. Dicho de una persona: Exhibir, presentar, manifestar a la vista y examen aquellas razones o motivos o las pruebas que pueden apoyar su justicia o el derecho que tiene para su pretensión.*
- 7. tr. Econ. Crear cosas o servicios con valor económico.*
- 8. prnl. Explicarse, darse a entender por medio de la palabra.”.*

Entonces, la producción de un texto de enseñanza hace referencia a la creación y aporte ideológico e intelectual del autor de la obra de forma tal que a través de una secuencia lógica de

argumentos y conceptos ponga en conocimiento de sus receptores un tema determinado.

Entre tanto, de acuerdo con las certificaciones expedidas por la Dirección Nacional del Derecho de Autor del Ministerio de Gobierno, en el caso concreto se observa que el libro cuya validez reclama la actora constituyó una “*compilación*” de orden jurisprudencial, a la cual no puede atribuírsele el carácter de creación e innovación, pues como su nombre lo indica constituye una recopilación ordenada de antecedentes judiciales, pero ello no implica que el autor haga un aporte o crítica adicional al mismo, sin desconocer, claro está, la labor de búsqueda y organización que la compilación comporta.

En efecto, la Compilación se ha definido así:

- “1. f. Acción y efecto de compilar.*
- 2. f. Obra que reúne informaciones, preceptos o doctrinas aparecidas antes por separado o en otras obras.”.*

A su turno, compilar hace referencia a la acción de “*allegar o reunir, en un solo cuerpo de obra, partes, extractos o materias de otros varios libros o documentos Allegar o reunir, en un solo cuerpo de obra, partes, extractos o materias de otros varios libros o documentos*”, es decir que ello concierne la reunión de textos escritos por otros autores, situación

que si bien es cierto conlleva un trabajo de organización, también lo es que no implica la generación de un nuevo conocimiento.

Para abundar en razonamientos, puede indicarse que la referida compilación no se presenta como forma única o exclusiva para adquirir el conocimiento, pues al tratarse de una reunión de sentencias judiciales la ciudadanía puede acceder a ellas solicitando a la relatoría de la Corporación el antecedente que resulte de interés.

Adicionalmente, si en gracia de discusión se admitiera la viabilidad de reconocer la aludida compilación como tiempo de servicio podría presentarse la situación de que se reconozcan dobles cotizaciones por un mismo tiempo laborado, en el hipotético caso de que dicha compilación se hubiere efectuado en concomitancia con la vinculación laboral a la Rama Judicial y el Ministerio Público, teniendo en cuenta que la misma tuvo lugar entre los años 1976 y 1996 y el registro de la obra en comento se surtió entre los años 1982 y 1990⁴.

Entonces, bajo estos supuestos, teniendo en cuenta el carácter de la norma que permite homologar tiempos de servicios con la

⁴ Esta presunción se efectúa en consideración a que en el expediente no obra prueba que permita afirmar que efectivamente existió concomitancia entre los períodos laborados por la actora en la Rama Judicial y el Ministerio Público y los tiempos en que se llevó a cabo la compilación en referencia.

producción de textos de enseñanza, se hace inviable acceder a las pretensiones de la actora encaminadas a obtener los efectos favorables de la Ley 50 de 1886 sobre su situación pensional, pues, se reitera, la obra de su autoría no corresponde al concepto de *texto de enseñanza* que entraña la disposición legal en comento.

(ii) Del precedente jurisprudencial.

Ahora bien, atendiendo a la estructura que se le ha dado a la presente decisión y con el objetivo de garantizar el debido proceso de la parte actora, es oportuno hacer alusión a diversas sentencias proferidas por esta Corporación en las cuales se ha tratado el tema que ahora ocupa la atención de la Sala en orden a establecer las particularidades de algunos de los casos y que los diferencian del presente asunto.

a) Sentencia de 28 de noviembre de 1984⁵.

"El artículo 13 citado [aludiendo a la Ley 50 de 1886], se refiere a la autoría de textos de enseñanza, admitidos como tales, valiéndolos como dos años de servicios en la instrucción pública. Es decir, que pueden ser acumulados al tiempo de servicios al Estado, sin ninguna limitación.

"Sabido es, que para efectos de pensión de jubilación, debe tenerse en cuenta todo el tiempo de servicios en el sector público, sean ellos

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. Joaquin Vanin Tello, sentencia de 28 de noviembre de 1984, Actor: Julián Pérez Medina.

continuos o discontinuos, cualquiera sea la actividad del empleado o el cargo desempeñado. Por tanto resultaría ilegal desechar, para el reconocimiento de una pensión ordinaria, el tiempo servido en la instrucción pública.

"Está probado en autos que el señor Julián Pérez Medina es autor de las obras "Siete Temas Periodísticos" y "Apuntes de un Periodista".

"El artículo 13 exige dos requisitos para que las obras equivalgan a dos años de servicio:

"a) Que tengan la aprobación de dos profesores o institutores, y

"b) Que no hayan sido editadas con fondos provenientes del Tesoro Público.

"En igual sentido se expresa el Decreto Reglamentario 753 de 1974.

"Ambos requisitos, como lo afirma el Tribunal, luego de analizar las pruebas aportadas, se encuentran cumplidos en el presente caso, y también el registro de propiedad intelectual a nombre del actor", (folios 179 a 183)."

b) Sentencia de 5 de agosto de 1993⁶.

"Sin embargo, como el actor se sustenta en lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 50 de 1886, en el sentido de que «La producción de un texto de Enseñanza que tenga la aprobación de dos Instituciones o Profesores, lo mismo que la publicación durante un año de un periódico exclusivamente pedagógico o didáctico, siempre que en ninguno de los dos casos el autor o editor haya recibido al efecto auxilio del Tesoro público, equivaldrán respectivamente a dos años de servicios prestados a la Instrucción pública.», la Sala observa que en el expediente figuran dos (2) constancias (Fls. 44 - 45) - tomadas a su vez de los antecedentes administrativos que reposan en la Caja Nacional de Previsión Social - , que se acomodan a estas previsiones y que demuestran que el Doctor Maximiliano Olaya Restrepo es autor de

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 5 de agosto de 1993, Consejero Ponente: Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora, Radicación No.: 6321, Actor: Maximiliano Olaya Restrepo.

dos obras que cumplen con los requisitos de la ley mencionada, a saber, el libro cuyo título es «Biografía de Gregorio Marañón», y de igual manera, el se intitula «Páginas Médicas» (en tres (3) volúmenes), que se emplearon como textos guías en la facultad de medicina de la Universidad Nacional de Colombia. Esto es, que por este aspecto, puede el actor invocar cuatro (4) años de servicios - dos (2) por cada libro -, con lo cual completaría con creces los veinte (20) exigidos para optar la pensión ordinaria de jubilación. (...).”.

c) Sentencia de 6 de abril de 2000⁷.

“A folios 58 y 59 obra certificación expedida por el Director de la Escuela Superior de Guerra, el 5 de enero de 1998, en la cual en su condición de tal, da fe de cinco (5) libros escritos por el señor EDUARDO GUTIÉRREZ ARIAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.151.504 quien se ha desempeñado como profesor militar desde hace varios lustros.

Manifiesta en la certificación que, tales obras en un país donde poco se escribe en el ambiente castrense, son muy importantes para difundir las ciencias militares y la moderna pedagogía, por eso las recomienda y aprueba.

Sobre el tema que ellas contienen dice que versan sobre relatos de batallas con las cuales buscan suministrar las bases de la táctica y de la estrategia; así como de familiarizar a los alumnos sobre las virtudes militares, y elementos pedagógicos para enseñarlos de una manera racional y reflexiva.

Agrega que por ello tales textos se han utilizado desde hace varios años en las diferentes escuelas e institutos militares del país. Los relaciona así:

- Gutiérrez Arias, Eduardo. CATORCE LECCIONES DE HISTORIA MILITAR 1992. Bogotá : Imprenta de la Escuela Militar de Cadetes. 131 páginas.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 6 de abril de 2000, Consejero Ponente: Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado, Radicación No.: 2956 – 98, Actor: Eduardo Gutiérrez Arias.

- Ib. *Ibíd.* GUIA PARA EL ESTUDIO PRACTICO DE LA HISTORIA MILITAR 1993. Santafé de Bogotá: Imprenta del Ejército. 87 páginas.
- Ib. *Ibíd.* 15 LECCIONES DE HISTORIA MILITAR 1993. Santafé de Bogotá: Imprenta de la Escuela Militar de Cadetes. 352 páginas.
- Ib. *Ibíd.* UN METODO DE ESTUDIO Y ENSEÑANZA 1995. Santafé de Bogotá: On Time. 179 páginas.
- Gutiérrez Arias, Eduardo y otros. SIETE ACCIONES DE ARMAS 1996. Santafé de Bogotá: Imprenta de la Escuela Militar de Cadetes. 149 páginas.

A folios 60 a 62 obra certificación del Director de la Escuela de Armas y Servicios Décima Quinta Brigada, en la cual describe el contenido de cada uno de los anteriores cinco (5) libros, que cada uno de ellos ha sido adoptado como texto en la Escuela de Armas y Servicios y como método de estudio y expresa :

“La apruebo y recomiendo porque me parece muy importante que, a los oficiales integrantes de un Ejército en vías de desarrollo, se les facilite la transferencia tecnológica a través de contarles como combaten las grandes y medianas potencias.”

A folios 52 y 53 obra la declaración juramentada de Manuel Guillermo Robayo Castillo, docente de la Escuela Militar de Cadetes, calidad que acredita con el documento visible a folio 56, en el cual da fe que las obras que se han mencionado, las aprueba y recomienda para fines didácticos.

En el mismo sentido obra la declaración jurada de Guillermo Alfonso Pedraza Camargo, también vinculado al Ministerio de Defensa Nacional – Escuela Militar de Cadetes como profesor de cátedra.

Se destaca también, el oficio visible al folio 46 del expediente, en el cual el Jefe de la Oficina de Registro del Ministerio del Interior – Dirección Nacional de Autor da cuenta de los certificados de inscripción en el Registro Nacional de Derecho de Autor, anexando el certificado de inscripción “OBRA LITERARIA”, de los libros a que se ha hecho referencia (folios 47 a 51).

Con fundamento en las disposiciones antes transcritas y evaluadas las pruebas allegadas al proceso, la Sala llega a la convicción de que al señor EDUARDO GUTIÉRREZ ARIAS, le asiste el derecho al

reconocimiento de tiempo de servicios por obras escritas para efectos pensionales, en los términos del artículo 13 de la Ley 50 de 1886.

En efecto, quedó demostrado que los cinco libros que escribió EDUARDO GUTIÉRREZ ARIAS quien se ha desempeñado también como profesor militar desde hace varios lustros, son útiles para difundir las ciencias militares, la moderna pedagogía y han sido utilizados en los institutos militares del país por varios años, recomendados y aprobados por profesores en la materia, lo mismo que por el Director de la Escuela Superior de Guerra y el Director de la Escuela de Armas y Servicios, quienes dan fe de su importancia. Se demostró también la inscripción de las obras en el Registro Nacional del Derecho de Autor del Ministerio del Interior.

(...).” (El resaltado es del texto).

d) Sentencia de 18 de octubre de 2007⁸.

“La obra publicada.

El Jefe de la Oficina de Registro de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, el día 29 de septiembre de 1998, Registra la obra titulada “Cátedra Comunitaria Factor Multiplicador para una Colombia Comunitaria y Compartida”, de autoría del demandante. (Fls. 24-25 anexo)

El Rector del Colegio ‘Sur Oriental Panamericano’, certifica que: “(...) La obra ha sido utilizada como texto de estudio y consulta en los cursos 10° y 11, desde el 10 de febrero de 1991 en el área de las Ciencias Sociales. (...)” (Fl. 27 anexo)

En el mismo sentido el Rector de la Fundación Académica Cultural ‘FUNPARCIAL’, certifica que:“(...) ADOPTA EL TEXTO PARA LA ENSEÑANZA DE LA CATEDRA DE CIENCIAS SOCIALES DE LOS GRADOS 9°, 10°, 11° DE BACHILLERATO, EL DÍA 12 DE FEBRERO DEL AÑO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991)” (Fls. 29-30)

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 18 de octubre de 2007, Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación No.: 25000-23-25-000-2001-10933-01(0485-05), Actor: Jorge Enrique Angel Contreras.

*Mediante memorando No. 0269 de 12 de noviembre de 1998, el Jefe División de Prestaciones Económicas, del FONPRECON, expresa: “Comedidamente me permito remitirle con el fin de que (sic) repose en el archivo de la División el texto presentado por el Doctor JORGE ENRIQUE ANGEL C. cuyo título es ‘CATEDRA COMUNITARIA FACTOR MULTIPLICADOR PARA UNA COLOMBIA COMUNITARIA Y COMPARTIDA’, **el anterior texto se tuvo en cuenta para la liquidación de tiempo de servicio de conformidad con la Ley 50 de 1886.**” (Fl. 22 anexo) (Se resalta)*

Con las anteriores probanzas quedó acreditada la publicación del libro y la autoría del demandante como su uso en varios centros educativos. (...)

De la publicación de un libro. Para completar el tiempo de servicio requerido y acceder a la pensión de jubilación como Congresista, el actor escribió un texto, titulado “Cátedra Comunitaria, Factor Multiplicador para Colombia Comunitaria y Compartida”, el cual se encuentra en los archivos de la entidad, y de igual manera allega la certificación de dos (2) instituciones académicas (Fls. 22 y 27-30 anexo) que hacen constar, la utilización del mismo, como texto de enseñanza y consulta por sus alumnos de 9°, 10° y 11° grado, desde febrero de 1991.”. (El resaltado es del texto.).

e) Sentencia de 3 de abril de 2008⁹.

“2º. PROBLEMA JURÍDICO

Consiste en examinar si al demandante le era aplicable el régimen de transición previsto en el parágrafo del artículo 2º del Decreto 1293 de 1994 y en el parágrafo del artículo 3º ibídem y si con fundamento en dicho régimen, resultaba viable efectuar el reconocimiento pensional con cincuenta (50) años de edad, toda vez que a su juicio, para el 1º de abril de 1994 cumplía los presupuestos que establece el parágrafo del artículo 2º del Decreto 1293 de 1994 y para el 20 de junio de 1994 tenía los veinte (20) años de servicios que consagra el parágrafo del artículo 3º del Decreto ibídem.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez (E), Sentencia de 3 de abril de 2008, Referencia No.: 250002325000200408921 01 (0624-2007), Demandante: Héctor Orozco Orozco.

Para este último efecto, pretende hacer valer tres (3) Obras Escritas las cuales fueron registradas con posterioridad al 1º de junio de 1994 y según se indica, publicadas con anterioridad a dicha fecha, luego el aspecto en discusión, consiste en establecer si para los efectos pensionales que establece el parágrafo del artículo 3º del Decreto 1293 de 1994 en consonancia con la Ley 50 de 1886, es válido computar tales Escritos como tiempo servido para efectos pensionales.

(...)

La entidad demandada al negarse a considerar como status pensional el momento en que el actor cumplió los cincuenta (50) años obró correctamente, porque la norma en mención, se refiere al cumplimiento durante la legislatura que terminó el 20 de junio de 1994 de dos (2) presupuestos que aquél no reunió.

*El primero porque la norma se dirige a los **senadores y representantes** condición que no ostentaba el actor para esa calenda, dado que ocupó el cargo de Representante a la Cámara durante el período 1982 a 1986.*

*El segundo porque los textos **“FLORENCIA 50 AÑOS DE HISTORIA”, “CONFLICTO COLOMBO PERUANO”** y el **“COOPERATIVISMO Y LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL”** no podían ser computados como tiempo de servicios para completar el requisito de los veinte (20) años a **20 de junio de 1994**, en razón a que fueron registrados en el Registro Nacional de Derechos de Autor respectivamente en los años 1999 y 2000.*

*Lo anterior significa que el demandante no tenía configurada una situación jurídica consolidada a **20 de junio de 1994** por cuanto para esa fecha, dichos Textos carecían del requisito esencial exigido en el Decreto 753 de 1974, artículo 3º literal a) el cual indica que: **“son requisitos para hacer el reconocimiento por parte de la entidad respectiva: a) que el libro o los libros sean impresos y su propiedad registrada”**. (El resaltado es del texto.).*

De las anteriores transcripciones se concluye que esta Corporación en primer término ha estudiado la vigencia de la Ley 50 de 1886 y del Decreto 753 de 1974 para efectos de determinar si es posible acceder a las pretensiones de los demandantes al

amparo de dichos mandatos; asimismo se observa que las pruebas aportadas a los diferentes procesos se encaminaron a acreditar la utilidad de los textos de enseñanza, su originalidad y el cumplimiento de los diversos requisitos de orden formal exigidos por los aludidos preceptos. Especialmente, se allegaron declaraciones y certificaciones respecto de la idoneidad y utilidad de tales obras a efectos de adquirir conocimientos en las diversas áreas que desarrollaban, también el uso de ellas en diferentes instituciones y, especialmente el aporte intelectual de sus autores y que las hacían merecedoras del reconocimiento académico.

De acuerdo con estos lineamientos, se concluye válidamente que en el *sub júdice* no se está desconociendo el precedente jurisprudencial trazado por esta Corporación en la materia sujeta a estudio, pues si bien es cierto que en pronunciamientos anteriores se convalidaron algunas obras publicadas por los accionantes, también lo es que aquellas no correspondían, como en este caso, a compilaciones de textos escritos por otros autores. Es más, en sentencia de 10 de octubre de 1996¹⁰ se precisó que la Ley 50 de 1886 y el Decreto 753 de 1974 *“prohijaron la creación intelectual de los funcionarios públicos, bajo ciertas condiciones y requisitos, con el objeto de asimilar la respectiva obra o texto a tiempo de servicio del autor (2 años) para la concesión de pensión de jubilación, exclusivamente.”*

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora, sentencia de 10 de octubre de 1996, Radicación No.: 12523, Actor: Carlos Afanador Lozano.

Adicionalmente, puede afirmarse que en algunos casos se negaron las pretensiones de los actores por considerar que no era viable convalidar los textos escritos como tiempo de servicios. Esta determinación se encuentra justificada, toda vez que el hecho de que se acepte la vigencia de la Ley 50 de 1886 y del Decreto 753 de 1974 para los referidos efectos en materia pensional, no significa que esta sola circunstancia de lugar al reconocimiento automático de tal prerrogativa, pues, se reitera, es necesario cumplir con todos los requerimientos de orden sustancial y formal que prevén las disposiciones en comento.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, se observa que en el presente caso no se cumplió con el requisito previsto por el artículo 1° del Decreto 753 de 1974 según el cual *“los dos institutores o profesores que aprueban el texto de enseñanza, deben acreditar su título y rendir una declaración ante el juez del lugar del autor, en la cual deben señalar cuál es el contenido del libro, qué establecimiento educativo lo ha adoptado para la enseñanza y durante cuánto tiempo, y por qué le dan su aprobación¹¹”*. En efecto, en el *sub lite* la accionante

¹¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Dr. César Hoyos Salazar, Concepto de 22 de abril de 1998, Radicación número: 1082, Actor: Ministro de Comunicaciones.

El tenor literal del artículo 1° del Decreto 753 de 1974 es el siguiente:

“Artículo 1°.- Los institutores o profesores que puedan aprobar los textos de enseñanza, según el inciso 2 del artículo 13 de la Ley 50 de 1886, deben acreditar su título con las certificaciones oficiales correspondientes y rendir declaración jurada ante un juez de la

únicamente aportó el concepto del Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, mediante el cual manifestó que el “Diccionario Jurídico” se encontraba como texto de consulta en la Biblioteca, desde el año 1984; sin embargo, omitió allegar la otra recomendación requerida.

Al respecto, es oportuno aclarar que la actora, con posterioridad al vencimiento del período probatorio en el caso *sub júdice*, aportó una certificación expedida por el Rector y el Decano de la Universidad del Rosario y otra por el Rector de la Universidad Santo Tomás, en las cuales se indicó que el “Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial - Consejo de Estado” se encuentra en las Bibliotecas de dichos establecimientos como texto de estudio y consulta para los estudiantes de la “Facultad de Jurisprudencia” y de la “Facultad de Derecho”, respectivamente; sin embargo, como dichos documentos se aportaron en forma extemporánea no es posible tenerlos en cuenta en este momento, en orden a garantizar el derecho constitucional al debido proceso. Además, en los mismos tampoco se indican las razones por las cuales es pertinente recomendar o aprobar la obra en referencia, tal como lo dispone el artículo 1° del Decreto 753 de 1974.

residencia del autor del texto. En estas declaraciones harán constar el contenido de las obras a que se refieren, el establecimiento o los establecimientos educativos en donde se hayan adoptado, el tiempo durante el cual hayan servido para la enseñanza, el número de páginas del libro o de los libros, en caso de ser varios, y las razones que tenga para haberles dado aprobación o para recomendarlos.”.

Entonces, teniendo en cuenta las directrices interpretativas trazadas en torno a la materia que ocupa la atención de la Sala, puede afirmarse que no sólo era absolutamente válido sino necesario que se analizara, a través de esta providencia, con mayor detenimiento el concepto de texto de enseñanza, el cual, aunado al cumplimiento de todos los requisitos sustanciales y formales de que trata la Ley 50 de 1886 y su decreto reglamentario, se torna en presupuesto indispensable para que se convalide tal producción como tiempo de servicio.

(iii) Régimen pensional de los Congresistas.

En este estado de cosas, es oportuno recordar que la demandante solicita el reconocimiento de su pensión de jubilación invocando la aplicación del régimen pensional especial previsto para los Senadores y Representantes a la Cámara, por lo cual debe estudiarse si al amparo del acervo probatorio allegado al expediente y de las particularidades del régimen aludido es válido acceder a tal petición.

En primer término, la normatividad que regula el régimen salarial y prestacional de los Magistrados de Altas Cortes se aplica por

extensión a los Procuradores Delegados ante éstas, en virtud del artículo 280 de la Constitución Política, que dispone lo siguiente:

“Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.”.

Ahora bien, este tópico debe abordarse a partir de la premisa según la cual el régimen pensional especial aplicable a los Magistrados de Altas Cortes fue uno con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 y es otro con posterioridad a la expedición de la misma¹². Veamos:

Con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Marco el régimen general en materia de pensiones de jubilación, aplicable a los empleados públicos era el contenido en la Ley 33 de 1985; sin embargo, de conformidad con lo establecido en el inciso 2º del artículo 1º ibídem, se dispuso que no quedaban sujetos a dicha regla, los empleados oficiales que trabajaran en actividades que por su naturaleza justificaban la excepción, ni aquellos que por ley disfrutaran de un régimen especial. Tal es el caso de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, dentro de los cuales se encuentran los Magistrados de Altas Cortes, a quienes

¹² Desde este momento debe aclararse que el estudio que se efectuará en esta providencia se sujeta a la aplicación de dicho régimen especial en virtud de la protección de derechos adquiridos y del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993; pues, bajo las actuales condiciones, por fuera de dichas hipótesis el estudio pensional debe efectuarse a la luz del Régimen General de Pensiones traído por el cuerpo normativo referido.

se les aplicaba el régimen especial contenido en el Decreto No. 546 de 1971, el cual les permitía, llegando a la edad de 55 años el hombre y 50 años la mujer y 20 años de servicios, de los cuales por lo menos 10 fueran a la Rama Judicial o al Ministerio Público, acceder a una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más alta devengada durante el último año de servicio¹³.

Con posterioridad a la expedición de las Leyes 4ª de 1992 y 100 de 1993, el régimen pensional de los Magistrados de las Altas Cortes que no estén amparados por el Decreto 546 de 1971, tomó otro rumbo, dentro del cual se les aplica el régimen que beneficia a los Congresistas.

Lo anterior, por cuanto el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, estableció a favor de los Magistrados de Altas Cortes, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil, una prima especial de servicios cuya sumatoria con los demás conceptos salariales devengados por ellos igualara a los ingresos percibidos en su totalidad por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso

¹³ Este régimen, debe resaltarse, con la expedición de la Ley 100 de 1993 se continúa aplicando a empleados y funcionarios de la Rama Judicial, siempre y cuando se encuentren dentro de los supuestos que les permita reclamar la protección de derechos adquiridos o del régimen de transición contenido en el artículo 36 ibídem.

los superara. Es decir que, con la expedición de la disposición en referencia se equipararon los ingresos laborales de los Magistrados de Altas Cortes con los de los Congresistas.

Si bien es cierto que en principio, por disposición expresa de la norma que la consagró, la prima especial de servicios no tuvo carácter salarial, también lo es que, en virtud de la sentencia C-681 de 2003, la misma hace parte del ingreso base de liquidación pensional de sus beneficiarios¹⁴.

Siguiendo la tendencia de equiparar el régimen salarial y prestacional de los Magistrados de Altas Cortes con el de los Congresistas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 104 de 1994, por el cual se dictaron unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la Rama Judicial, del Ministerio Público y de la Justicia Penal Militar, el cual, en su artículo 28, preceptuó:

¹⁴ La Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de la expresión “*sin carácter salarial*” en consideración a que la Ley 332 de 1996, creó una situación de desigualdad entre los funcionarios previstos por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, (Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993. Igualmente, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil) y los del artículo 15 de la misma disposición (Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil) al establecer que la prestación en comento haría parte del ingreso base de liquidación de las pensiones de los primeros pero nada dijo respecto de los segundos.

“A los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se les reconocerán las pensiones teniendo en cuenta los mismos factores salariales y cuantías de los Senadores de la República y Representantes a la Cámara en los términos establecidos en las normas legales vigentes.”.

Desde la expedición del Decreto No. 104 de 1994 el Gobierno Nacional, anualmente, en sucesivos Decretos ha señalado que a los Magistrados de las Altas Cortes se les reconocerán las pensiones teniendo en cuenta los mismos factores salariales y cuantías de los Senadores de la República y Representantes a la Cámara, en los términos establecidos en las normas legales vigentes¹⁵.

¹⁵ A partir de la expedición del Decreto 47 de 1995 se adicionó un inciso en el sentido de indicar que los Magistrados de Altas Cortes y a los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia que al 20 de junio de 1994 desempeñaran sus cargos en propiedad podrían optar por pensionarse cuando reúnan los requisitos de edad y tiempo de servicios señalados para los Congresistas en el parágrafo del artículo 3° del Decreto 1293 de 1994; esta disposición se reprodujo en similares condiciones en los Decretos 34 de 1996 (art.28); 47 de 1997 (art.25); 65 de 1998 (art. 25) y 43 de 1999 (art.25), 2739 de 2000 (art. 25), 1474 de 2001 (art.25), 2724 de 2001(art.25) y 682 de 2002 (art.25) y el Decreto 3568 de 2003 (art. 25). En Decreto 4171 de 2004 no se consagró una disposición en similares términos a las anteriores sino que se mantuvo la disposición que desde el año 1999 traían los referidos decretos en los siguientes términos: *“El monto de las cotizaciones para el Sistema General de Pensiones de los Magistrados y de los Procuradores Delegados ante la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado que se encuentren en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, será el establecido para los Senadores y Representantes en el literal a) del artículo 6° del Decreto 1293 de 1994 calculado sobre el ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Magistrados, en el entendido de que el setenta y cinco por ciento (75%) del aporte corresponderá al empleador y el veinticinco por ciento (25%) restante del servidor.”.* Esta norma fue reproducida en similares términos en los decretos que con posterioridad se han expedido, esto es 935 de 2005, 388 de 2006, 617 de 2007, 657 de 2008 y 722 de 2009.

Hasta aquí entonces, cabe afirmar, que el régimen salarial y prestacional de los Magistrados de Altas Cortes con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 es similar al de los Congresistas que han ejercido el cargo con posterioridad a la misma fecha, por expresa disposición legal.

Ahora bien, el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992¹⁶ ordenó establecer un régimen especial de pensiones para Senadores y Representantes a la Cámara en los siguientes términos:

“El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

Parágrafo. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decrete la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.”.

La anterior norma fue declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-608 de 1999, en la cual se especificó que el régimen especial de pensiones para los miembros del Congreso tiene fundamento constitucional por la

¹⁶ “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.”.

naturaleza y trascendencia de las funciones asignadas dentro del nuevo ordenamiento constitucional, lo que ubica a este grupo de servidores en condiciones que razonable y objetivamente ameritan un trato diferenciado¹⁷.

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, el 12 de julio de 1993 se expidió el Decreto 1359, por el cual se estableció el régimen especial de pensiones, así como de reajustes y sustituciones de las mismas, aplicable a los

¹⁷ La exequibilidad de la norma se condicionó a los siguientes aspectos: "1. Las expresiones "por todo concepto", usadas en el texto del artículo 17 y en su párrafo, no pueden entenderse en el sentido de que cualquier ingreso del Congresista -aun aquéllos que no tienen por objeto la remuneración de su actividad, que primordialmente es de representación política, como ya se dijo- sea considerado dentro de la base sobre la cual se calcula el monto de la pensión.// La Corte Constitucional estima que sólo pueden tener tal carácter los factores que conforman la "asignación" del Congresista, a la que se refiere expresamente el artículo 187 de la Constitución. (...) //2. Tanto en el texto del artículo 17, que establece el mínimo de la pensión, como en su párrafo, relativo a la liquidación de pensiones, reajustes y sustituciones, se alude a la base del ingreso mensual promedio que durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.// Aunque, a juicio de la Corporación, esas reglas no se oponen a los mandatos constitucionales ni rompen el principio de igualdad, como lo afirma el actor, pues, en su carácter especial, resultan adecuadas a las condiciones dentro de las cuales se ejerce la actividad legislativa, debe precisarse que una cosa es el último año de ingresos como punto de referencia para la liquidación de las cuantías de pensiones, reajustes y sustituciones -lo que se aviene a la Carta- y otra muy distinta entender que el concepto de ingreso mensual promedio pueda referirse a la totalidad de los rubros que, de manera general y abstracta, han cobijado a todos los miembros del Congreso (...)//3. En el presente proceso se encuentra en tela de juicio, a partir de las demandas, apenas una de las disposiciones legales que conforman el conjunto del régimen pensional de los congresistas. Por tanto, no es el momento de establecer si los demás preceptos que lo componen se ajustan a la Carta, y no hay lugar a la unidad de materia.//Pero la Corte, por razones de pedagogía constitucional, y sobre la base de que, como arriba se destaca, de la propia Carta Política surge un régimen de características especiales, relacionadas con la típica actividad encomendada a los miembros del Congreso, tanto el legislador, al expedir las pautas generales y los criterios en los cuales estará fundado dicho régimen, como el Presidente de la República, al desarrollar esas directrices, deben procurar la integración de un sistema normativo armónico y coherente que, en su conjunto, promueva los valores de la igualdad, la solidaridad y la responsabilidad, que sea económicamente viable, relacionadas las distintas variables que inciden en la carga pensional que, respecto de los congresistas, habrá de asumir el Estado."

Senadores y Representantes a la Cámara. En lo pertinente esta norma prescribió:

“Artículo 7o. Definición. Cuando quienes en su condición de Senadores o Representantes a la Cámara, lleguen o hayan llegado a la edad que dispone el artículo 1o, parágrafo 2o de la Ley 33 de 1985 y adicionalmente cumplan o hayan cumplido 20 años de servicios, continuos o discontinuos en una o en diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hayan cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, conforme a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 71 de 1988, tendrán derecho a una pensión vitalicia de jubilación que no podrá ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio, que durante el último año y por todo concepto devenguen los Congresistas en ejercicio, de conformidad con lo establecido en los artículos 5o y 6o del presente Decreto.”. (Subrayas fuera de texto).

De la disposición transcrita se concluye que quien pretenda acceder al régimen pensional de los Congresistas debe acreditar 20 años de servicio, momento para el cual, además, debe ostentar dicha condición o, como ha quedado expuesto, la de Magistrado de Alta Corte o Procurador Delegado ante éstas.

En torno a la exigencia según la cual es indispensable acreditar los 20 años de servicios en una de tales calidades, el artículo 4º del Decreto 1293 de 1994 preceptúa:

“ART. 4º—Pérdida de beneficios. El régimen de transición previsto en el artículo 2º del presente decreto, dejará de aplicarse cuando las personas beneficiadas por el mismo, seleccionen el régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a lo previsto para dicho régimen o

cuando habiendo escogido este régimen, decidan cambiarse posteriormente al de prima media con prestación definida.

Así mismo, dejará de aplicarse cuando los senadores, representantes, empleados del Congreso o del fondo de previsión social del Congreso, se desvinculen definitivamente del Congreso o del fondo, sin reunir el tiempo de servicios requerido para tener derecho a la pensión de vejez, conforme a las disposiciones que se venían aplicando. (Resalta la Sala).

Entre tanto, esta Corporación en sentencia de 30 de enero de 2003, tuvo oportunidad de pronunciarse en torno a la legalidad de la precitada norma en consideración a la acción de nulidad impetrada en su contra, encontrando que la misma se ajustaba al ordenamiento jurídico vigente y guardaba consonancia con el carácter especial del régimen pensional creado a favor de los Congresistas. En efecto, se precisó¹⁸:

“De esta manera, para la Sala surge evidente que ni el régimen especial que gobierna a los congresistas ni ningún otro ha de extender sus preceptivas a quienes a la fecha de adquirir el derecho pensional no se hallen vinculados a la entidad de la cual deviene de manera directa e indefectible la especialidad del ordenamiento, cuya aplicación se aduce. Lo contrario sería pretender que el sólo paso del servidor por alguna de estas entidades con régimen especial, lo puede revestir de sus beneficios. La especialidad en estos casos responde al particular ejercicio que comporta el despliegue de ciertas actividades que hacen imperativo un tratamiento diferencial, pero tal particularidad solo es predicable del empleado en la medida en que conserva el supuesto que le hace pasible del

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera Ponente: Dra. Ana Margarita Olaya Forero, sentencia de 30 de enero de 2003, Radicación número: 11001-03-25-000-2001-0036-01(705-01), Actor: Guillermo Granados Agudelo, Demandado: Nación - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

trato diferencial; de manera que desaparecido aquel, sólo si cumplió el término legalmente establecido por la ley para acceder al derecho prestacional habrá de estar amparado por la regulación especial.

Tal conclusión se desprende, como quedó claro de la misma esencia del régimen pensional, la que opera incluso para el régimen general en tratándose del tránsito normativo. No puede por tanto, aceptarse el planteamiento que apunta al exceso en la potestad reglamentaria, pues aun en el evento de que el Decreto cuya disposición se acusa hubiere guardado silencio omitiendo lo prescrito en el inciso final del artículo 4, la conclusión allí expresada surge evidente de la misma esencia del régimen de transición que no puede extender beneficios más allá de lo que el anterior ordenamiento consagró.”.

En similares términos, esta Corporación ha establecido lo siguiente¹⁹:

“Conforme a la normatividad antes transcrita y en especial el Decreto 1293 de 1994, el régimen de transición para los Senadores y Representantes, empleados del Congreso y del Fondo de Previsión Social del Congreso previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se aplica siempre y cuando al 1° de abril de 1994 hubieran cumplido cuarenta (40) años de edad, si son hombres ó treinta y cinco (35) años si son mujeres y haber cotizado o prestado sus servicios durante quince (15) años o más.

Empero el artículo 4° inciso 2° del Decreto 1293 de 1994 establece que el régimen de transición no se aplica, cuando los Senadores y Representantes se desvinculan en forma definitiva del Congreso, sin haber reunido el tiempo de servicio necesario para acceder al reconocimiento pensional, como ocurre en el sub-lite, pues el demandante se retiró del servicio el 27 de noviembre de 1989 (Fl. 16 C. anexo), fecha en la cual aún no

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, sentencia de 18 de octubre de 2007, Radicación No. 25000-23-25-000-2001-10933-01, Expediente No. 0485-2005, Actor: Jorge Enrique Angel Contreras.

cumplía con los requisitos establecidos en la ley para obtener el reconocimiento pensional como Congresista.

En efecto el artículo 7° del Decreto 1359 de 1993, no permite el reconocimiento de la pensión de jubilación en su condición de Congresista, del demandante porque dicha norma exige tener la calidad de Senador o Representante al momento de cumplir los veinte (20) años de servicio y como quedó comprobado el accionante no reunía tal requisito y además el artículo 1° de la misma norma es claro en precisar que se regirán por él, quienes a partir de la vigencia de la Ley 4ª de 18 de mayo de 1992 ostentaban la calidad de Congresista y en el sub-exámene, se repite el demandante se retiró en su condición de Representante Suplente el día 27 de noviembre de 1989, sin cumplir ninguno de los anteriores requisitos. Por lo que resulta inadmisibile la aplicación del régimen de transición para acceder al reconocimiento de la pensión de jubilación en la condición de Congresista.”. (Resalta la Sala).

Entonces, es imperioso concluir que el hecho de encontrarse amparado por el régimen de transición pensional no implica el acceso automático al régimen especial de Congresistas, pues deberá analizarse en cada caso concreto si se acreditan las demás exigencias particulares que el mismo contiene, tal como lo es reunir 20 años de servicio ostentando la condición de Senador o Representante a la Cámara, o, en tratándose de los demás funcionarios a los cuales se extiende dicho régimen, la calidad que corresponda.

En este orden de ideas, se concluye que a la señora Nubia González Cerón no le es aplicable el régimen pensional especial previsto para los Congresistas, toda vez que al momento de

desvincularse del cargo como Procuradora Delegada contaba con 19 años, 10 meses y 2 días de servicios, es decir que para ese entonces aún no acreditaba los 20 años que exige el artículo 7° del Decreto 1359 de 1993 para hacerse acreedora del beneficio prestacional reclamado.

Asimismo, siguiendo los anteriores parámetros interpretativos, es válido inferir que el tiempo laborado en la Rama Judicial y el Ministerio Público no puede computarse con las semanas cotizadas al Instituto de Seguros Sociales, a efectos de acumularlo para acceder al régimen pensional de Congresistas, pues el último período obedece a vinculaciones posteriores al desempeño de la actora como Magistrada del Consejo de Estado y como Procuradora Delegada, situación que al tenor de lo dispuesto por el artículo 4° del Decreto 1293 de 1994 le impide acceder al régimen especial, en tanto perdió la condición requerida antes de completar los 20 años de servicio, que, se reitera, constituyen requisito indispensable para otorgar la prestación especial en comento.

Ahora bien, es oportuno aclarar que, tal como lo afirma la demandante, el tiempo laborado en la Rama Judicial y el Ministerio Público, en el cual realizó aportes con destino a Cajanal para la seguridad social, sumado a las cotizaciones efectuadas al

Instituto de Seguros Sociales, arroja un total de más de 20 años de servicios y, por lo tanto, es beneficiaria de la pensión bajo la normatividad general contenida en la Ley 71 de 1988, por tratarse de acumulación de tiempos públicos y privados, o en la Ley 100 de 1993, por lo cual puede dirigirse ante el fondo o caja de previsión pertinente solicitando dicho reconocimiento prestacional de acuerdo con las disposiciones que considere más favorables a su situación pensional.

Empero, se reitera, no es posible declarar la nulidad de la Resolución No. 45690 de 7 de septiembre de 2006, pues al momento de elevarse la reclamación prestacional, esto es el 15 de marzo de 2006, la actora contaba con 53 años de edad, mientras que la Ley 71 de 1988, normatividad aplicada por Cajanal al momento de expedir el acto acusado, dispone que la pensión se reconoce a los 55 años de edad, en el caso de las mujeres.

Así las cosas, la accionante no tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, en los términos previstos en los Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, por lo cual, el proveído impugnado será revocado y, en su lugar, se negarán las súplicas de la demanda.

DECISIÓN

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,

FALLA

Revócase la sentencia de 16 de julio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda incoada por Nubia González Cerón contra la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. En su lugar,

Niéganse las pretensiones de la demanda.

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

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA