



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá D.C., seis (6) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2022-03418-01
Demandante: CLEMENCIA RODRÍGUEZ ESPINOSA
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN E

Temas: Tutela contra providencia judicial. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Incompatibilidad de pensión de invalidez y pensión de vejez. Relevancia constitucional. Desconocimiento de precedente judicial.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por la señora Clemencia Rodríguez Espinosa contra la sentencia del 5 de agosto de 2022, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, que declaró improcedente la acción de tutela, por no cumplir el requisito de relevancia constitucional.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

1.1. En ejercicio de la acción de tutela¹ y por conducto de apoderado judicial, la señora Clemencia Rodríguez Espinosa pidió la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, que estimó vulnerados por la sentencia del 29 de abril de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E. En concreto, formuló las siguientes pretensiones:

PRIMERA: Comprobado cómo están los elementos axiológicos para la prosperidad de la acción, respetuosamente solicito SE DEJE SIN EFECTOS la sentencia emitida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "E" de fecha 29 de abril del 2022, mediante la cual REVOCA la sentencia 23 de octubre del 2019 proferida por el Juzgado Quince (15) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda.

SEGUNDA: Como consecuencia de lo anterior, solicito respetuosamente al Honorable Consejo de Estado se ORDENE al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN "E" a proferir sentencia de fondo teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia sobre la Compatibilidad Pensional y por tanto se CONFIRME el fallo proferido el 23 de Octubre del 2019 por el Juzgado Quince (15) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda para que allegue en su integralidad 11001-33-35-015-2018-00187-01, en dado caso de que el expediente administrativo haya sido devuelto al juzgado de origen.

2. Hechos

¹ Radicada el 10 de junio de 2022.



Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

- 2.1. La señora Clemencia Rodríguez Espinosa nació el 28 de enero de 1959.
- 2.2. Mediante Resolución No. GNR 318145 del 11 de septiembre de 2014, Colpensiones reconoció la pensión de vejez a favor de la señora Rodríguez Espinosa, con efectividad a partir del 28 de enero de 2014, en cuantía de \$ 872.164.
- 2.3. Por Resolución No. 1484 del 11 de marzo de 2015, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FNPSM) reconoció y ordenó el pago de una pensión por invalidez a favor de la señora Clemencia Rodríguez Espinosa, a partir del 27 de noviembre de 2014, en el monto de \$ 2.287.925.
- 2.4. El 11 de marzo de 2015, la señora Rodríguez Espinosa solicitó a Colpensiones la reliquidación de la pensión de vejez.
- 2.5. Por auto del 22 de agosto de 2017, Colpensiones solicitó a la señora Clemencia Rodríguez Espinosa copia del acto administrativo a través del cual el magisterio reconoció una prestación pensional, con el fin de establecer la compatibilidad pensional. El 20 de septiembre siguiente, la actora aportó el documento requerido.
- 2.6. Mediante auto del 27 de septiembre de 2017, Colpensiones solicitó a la señora Rodríguez Espinosa el consentimiento para revocar la Resolución No. GNR 318145 del 11 de septiembre de 2014, el cual no fue otorgado.
- 2.7. Mediante Resolución No. SUB 248559 del 7 de noviembre de 2017, Colpensiones negó la solicitud de reliquidación de pensión de vejez de la señora Clemencia Rodríguez Espinosa.
- 2.8. En contra de la anterior decisión, la señora Rodríguez Espinosa interpuso recurso de apelación y Colpensiones, por Resolución No. DIR 22584 del 11 de diciembre de 2017, la confirmó.
- 2.9. Colpensiones presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la señora Clemencia Rodríguez Espinosa, con el objeto de obtener la nulidad de la Resolución GNR 318145 del 11 de septiembre de 2014 y, a título de restablecimiento del derecho, solicitó que la demandada reintegrara las sumas pagadas por concepto de reconocimiento pensional.
- 2.10. La demanda correspondió al Juzgado 15 Administrativo de Bogotá, que, por sentencia del 23 de octubre de 2019, denegó las pretensiones de la demanda. En concreto, consideró que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, cuando la pensión de invalidez reconocida es de origen laboral y la pensión de vejez reconocida es de origen común, pueden devengarse al mismo tiempo, por provenir su pago de fuentes de financiación diferentes.
- 2.11. Inconforme con la anterior decisión, Colpensiones interpuso recurso de apelación y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, por sentencia del 29 de abril de 2022, la revocó y, en su lugar, declaró la nulidad del acto administrativo demandado y ordenó a Colpensiones que diera inicio al trámite de reconocimiento de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez de la señora Clemencia Rodríguez Espinosa, para lo cual debería contar con su consentimiento y



cumplir con las exigencias legales para tal efecto.

2.11.1. El tribunal consideró que eran incompatibles la pensión de invalidez reconocida por el FNPSM y la pensión de vejez reconocida por Colpensiones, ambas a favor de la señora Rodríguez Espinosa, pues así lo establecían las normas que fundamentan el reconocimiento de dichas prestaciones, esto es, los artículos 31 del Decreto 3135 de 1968, 88 del Decreto 1848 de 1969 y 13 de la Ley 100 de 1993. Que, además, si bien esas dos prestaciones no tenían origen en una misma relación laboral o en los mismos aportes, lo cierto era que la finalidad de ambas era análoga, por cuanto cubrían la pérdida de capacidad de trabajo.

2.11.2. Que no pasaba por alto que la pensión de invalidez que se reconoció por el FNPSM tenía origen en una enfermedad laboral, razón por la cual, la señora Rodríguez Espinosa tenía derecho a que Colpensiones otorgara a su favor la indemnización sustitutiva prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, si ese era su deseo.

2.11.3. Que, por último, no había lugar a recuperar las prestaciones periódicas que fueron pagadas a la señora Rodríguez Espinosa por concepto de pensión de vejez, pues se presumía que fueron recibidas de buena fe.

3. Argumentos de la acción de tutela

3.1. De manera preliminar, la demandante manifestó que la acción de tutela cumple los requisitos de procedibilidad contra providencia judicial. En cuanto al fondo del asunto, alegó que la sentencia del 29 de abril de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, incurrió en los siguientes defectos:

3.1.1. **Defecto sustantivo**, por cuanto estimó que la decisión acusada se fundó en la inapropiada aplicación de la jurisprudencia del Consejo de Estado. La demandante explicó que la jurisprudencia que citó el tribunal contenía supuestos fácticos diferentes, pues en el caso analizado por el Consejo de Estado la pensión de vejez y la de invalidez eran reconocidas por la misma entidad (Fomag), mientras que, en su caso, las prestaciones se reconocieron por entidades diferentes (Colpensiones y Fomag).

3.1.2. **Desconocimiento del precedente judicial** contenido en sentencias² dictadas por la Corte Suprema de Justicia, que sostienen que las pensiones de invalidez de origen laboral y de jubilación o vejez son compatibles, por cubrir riesgos distintos, tener fuentes de financiación autónomas y una reglamentación diferente.

4. Intervenciones

4.1. El magistrado del **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E**, ponente de la decisión acusada, pidió que se declarara improcedente la acción de tutela, por no cumplir con el requisito de relevancia constitucional, porque, a su juicio, era utilizada a modo de instancia adicional del proceso ordinario.

4.1.1. Que la providencia objeto de tutela concluyó que las pensiones de jubilación e invalidez no eran compatibles, en atención a lo establecido en los artículos 31 del Decreto 3135 de 1968, 88 del Decreto 1848 de 1969 y 13, literal j, de la Ley 100 de 1993. Que,

² Corte Suprema de Justicia, Sala laboral, sentencia del 1º de diciembre de 2009, rad. 33558, cuya posición, según el actor, fue reiterada en las sentencias números: 153-2014, 9282-2014, 10250-2014, 17433-2014, 17447-2014, 2096-2015, 12155-2015, 18072-16, 1764-2018, 1244-2019 y 386920-21.



por lo tanto, la decisión no se sustentó únicamente en la jurisprudencia del Consejo de Estado, sino principalmente en la normatividad aplicable al asunto.

4.1.2. Por otro lado, sostuvo que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que sostiene que la pensión de invalidez y de jubilación son compatibles no fue acogida por ese tribunal, por ser contraria a los artículos antes citados. Que, además, la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha llegado a esa misma conclusión y fue justamente una decisión de este alto tribunal el que tuvo en cuenta al momento de dictar la decisión.

4.2. La **juez 15 administrativa de Bogotá** rindió informe en el que señaló que en el trámite del proceso que dio lugar a la providencia objeto de tutela, se garantizó el debido proceso a las partes y que la sentencia de primera instancia se dictó en observancia a la normatividad y jurisprudencia aplicable.

4.3. La directora de Acciones Constitucionales de **Colpensiones** solicitó que se declarara improcedente la solicitud de amparo, con fundamento en que no se vulneró ningún derecho fundamental por parte del tribunal demandado y dado que, a su juicio, la legislación prevé recursos judiciales para debatir lo decidido en la sentencia judicial, sin que la tutela pueda constituirse en una tercera instancia del proceso ordinario.

5. Sentencia impugnada

5.1. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, por sentencia del 5 de agosto de 2022, declaró improcedente la acción de tutela, por no superar el estudio de procedibilidad de la relevancia constitucional, por las razones que a continuación se resumen:

5.2. El *a quo* inició por precisar que los cuestionamientos que planteó la actora se subsumían en los términos de un defecto por desconocimiento del precedente. En ese contexto, resaltó que la invocación de un precedente estaba determinada por la especialidad, de manera que fuera el órgano de cierre de cada jurisdicción el que definiera los criterios y reglas aplicables en casos semejantes.

5.3. Al descender al caso concreto, el juez de primera instancia consideró que la señora Rodríguez Espinosa trajo cuestionamientos que, lejos de indicar yerros en relación con las reglas jurisprudenciales aplicadas en el estudio fáctico y jurídico por parte del tribunal, en realidad se trataban de inconformidades frente a la forma en que se estudió el caso y las conclusiones relativas a la incompatibilidad pensional de vejez y de invalidez. Que aun cuando la demandante enunció las sentencias que presuntamente desconoció la autoridad judicial demandada, lo cierto era que no planteó en concreto el desconocimiento de alguna regla jurisprudencial, ni propuso argumentos que permitieran concluir que se aplicaron indebidamente las normas.

5.4. Que lo anterior conllevaba a que no se activara la competencia del juez de tutela para analizar de fondo el defecto atribuido, pues de hacerlo, supondría un juicio de legalidad respecto de la compatibilidad de las prestaciones objeto de debate en el asunto ordinario, análisis que no correspondía a esa instancia constitucional.

6. Impugnación

6.1. La señora Clemencia Rodríguez Espinosa impugnó la sentencia de primera instancia. Solicitó que se revocara y que, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la acción de tutela. La actora manifestó que, contra lo afirmado por el *a quo*, la acción de tutela no versa sobre un asunto de mera legalidad, pues lo cierto era que el fallo acusado ocasionaba una vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social.

6.2. Que, además, en la acción de tutela manifestó claramente los yerros del tribunal al no aplicar la jurisprudencia pertinente para el caso y se expuso que si bien el Consejo de Estado ha indicado la incompatibilidad de las pensiones de jubilación e invalidez, ha sido sobre la base de que “*tienen su origen en una misma relación laboral y que su condición es análoga*”. Que, siendo así, no se tuvo en cuenta que para el caso específico las pensiones de vejez y de invalidez no provienen de una misma relación laboral y se originaron tanto por vinculaciones al servicio del Estado como de entidades privadas que cotizaron al sistema pensional.

6.3. Adujo que no era razonable que se entendiera que la regla dispuesta en los artículos 31 del Decreto 3135 de 1968, 88 del Decreto 1848 de 1969 y 13 la Ley 100 de 1993, fuera omnicompreensiva de las pensiones de invalidez de origen común y laboral, dado que, a diferencia de la primera, la segunda cuenta con una fuente de financiación autónoma, derivada de un esquema típico de seguros, en el cual el tomador (empleador) paga una prima o cotización a una aseguradora, última que debe responder por las prestaciones asistenciales y económicas en caso de verificarse un siniestro –accidente o enfermedad laboral–. Lo anterior, adujo, descartaba cualquier afectación a la sostenibilidad financiera del sistema.

6.4. Por último, citó apartes de la sentencia del 25 de agosto de 2021, dictada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de justicia, relativa a la compatibilidad entre la pensión de invalidez de origen laboral y la pensión de vejez.

CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela contra providencias judiciales

1.1. A partir del año 2012³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014⁴, se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

1.2. Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es, la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se esté cuestionando una sentencia de tutela.

1.3. Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela:

³ Ver sentencia del 31 de julio de 2012.

⁴ Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01.

(i) defecto sustantivo, (ii) defecto fáctico, (iii) defecto procedimental absoluto, (iv) defecto orgánico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente, y (viii) violación directa de la Constitución.

1.4. Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

1.5. Ahora, tratándose de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercen funciones de órganos de cierre en las respectivas jurisdicciones, la Corte Constitucional ha establecido un requisito adicional, consistente en «*la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional*»⁵.

2. Planteamiento de los problemas jurídicos

2.1. Corresponde a la Sala determinar, como primera medida, si el juez de primera instancia acertó al concluir que la acción de tutela presentada por la señora Clemencia Rodríguez Espinosa es improcedente por no cumplir el requisito de relevancia constitucional. De encontrarse superado el requisito de relevancia constitucional, se estudiará el fondo del asunto y se resolverá el segundo problema jurídico, esto es, determinar si la sentencia del 29 de abril de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, (i) aplicó indebidamente el precedente del Consejo de Estado que relacionó en la sentencia como fundamento de la decisión, o (ii) si desconoció el precedente judicial de la Corte Suprema de Justicia relacionado con la compatibilidad de la pensión de invalidez con la pensión de vejez o jubilación.

3. Solución del primer problema jurídico. Sobre el cumplimiento del requisito de relevancia constitucional en el caso concreto

3.1. El requisito de **relevancia constitucional** tiene como finalidad proteger la autonomía e independencia judicial y evitar que el juez de tutela se inmiscuya en asuntos que le corresponde resolver a otras jurisdicciones.

3.1.1. En ese sentido, la Corte Constitucional⁶ ha señalado que la relevancia constitucional tiene tres finalidades: (i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales, e (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces.

3.1.2. De acuerdo con los anteriores criterios y con los expuestos por la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014⁷, la Sala ha

⁵ SU-573 de 2017.

⁶ Al respecto, ver sentencias C-590 de 2005, T-335 de 2000, T-102 de 2006, T-1044 de 2007, T-658 de 2008, T-505 de 2009, T-610 de 2009, T-896 de 2010, T-040 de 2011, T-338 de 2012, T-512 de 2012, T-543 de 2012, T-1061 de 2012, T-931 de 2013, T-182 de 2014 y T-406 de 2014.

⁷ Sentencia del 5 de agosto de 2014 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado. Radicado número: 11001 03 15 000 2012 02201 01 (IJ). Actor: Alpina Productos Alimenticios S.A. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



concluido que para que un asunto goce de relevancia constitucional deben verificarse los siguientes elementos: (i) que el asunto objeto de estudio realmente involucre la amenaza o vulneración de derechos fundamentales, es decir, la tutela no puede utilizarse para asuntos eminentemente económicos o de mera legalidad; (ii) que el interesado argumente de manera suficiente y razonable la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales; (iii) que los argumentos de la solicitud de amparo se acompañen con las razones de la decisión objeto de tutela; (iv) que no se propongan nuevos argumentos que no fueron expuestos en el proceso ordinario, y (v) que la acción de tutela no se convierta en una instancia adicional del proceso ordinario en el que fue proferida la providencia acusada.

3.2. En el presente asunto, la discusión que propone la señora Rodríguez Espinosa se concreta en un presunto desconocimiento del precedente judicial por parte de la autoridad judicial demandada, circunstancia que, a su juicio, conllevó a que analizara el caso objeto de estudio bajo una interpretación errada.

3.3. Al respecto, es importante señalar, en primer lugar, que el precedente judicial es una figura que busca garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica, y alude a la forma en que un caso similar que fue resuelto en el pasado sirve como referente para que se decidan otros conflictos semejantes, de modo que, por su pertinencia, deba ser considerado por el juez al momento de decidir el caso.

3.4. Siendo así, el hecho de que en el presente asunto el tribunal demandado posiblemente hubiere aplicado indebidamente un precedente o desconocido otro de obligatoria observancia, implica una relevancia constitucional, en la medida en que, de encontrarse probado, esa circunstancia pudo conllevar a una errada interpretación que derivara en la vulneración del derecho fundamental a la seguridad social en la modalidad de pensión –invalidez y de vejez–.

3.4.1. Adicionalmente, conviene señalar que la Corte Constitucional ha considerado que el precedente judicial –vertical y horizontal (como se explicará más adelante)– es obligatorio y que el funcionario judicial solo puede apartarse del mismo siempre que explique los motivos para hacerlo, razón por la cual, la acción de tutela es el mecanismo de defensa judicial que permite a los ciudadanos solicitar la protección del derecho fundamental a la igualdad, para que sus procesos se resuelvan de manera igual a otros de identidad fáctica y jurídica, de ahí que de no estudiarse de fondo la alegación por ese defecto, dejaría a la actora en un estado de indefensión inminente. Así, en sentencia SU-069 de 2018, la Corte indicó que *“el desconocimiento del precedente, sin una debida justificación, hace procedente la acción de tutela contra providencias judiciales puesto que vulnera el debido proceso y el derecho a la igualdad”*.

3.5. Luego, contra lo afirmado por el *a quo*, la presente acción de tutela es constitucionalmente relevante y amerita la intervención del juez de tutela, en aras de verificar si se configuró o no el desconocimiento del precedente judicial.

3.6. Se resuelve, entonces, el primer problema jurídico: no acertó el juez de primera instancia al concluir que la presente acción de tutela era improcedente por no cumplir el requisito de relevancia constitucional.

3.7. Encontrándose superado el requisito de relevancia constitucional, pasa la Sala a estudiar el fondo del asunto.

4. Solución al segundo problema jurídico. Determinar si la sentencia acusada: (i) aplicó indebidamente el precedente del Consejo de Estado que relacionó en la sentencia, o (ii) desconoció el precedente judicial de la Corte Suprema de Justicia relacionado con la compatibilidad de la pensión de invalidez con la pensión de vejez o jubilación.

4.1. En el presente asunto, la señora Rodríguez Espinosa considera que en la sentencia del 29 de abril de 2022 se aplicó indebidamente una sentencia del Consejo de Estado, por cuanto no tenía similares supuestos fácticos al caso objeto de análisis y que, además, desconoció el precedente judicial de la Corte Suprema de Justicia que ha señalado que la pensión de invalidez de origen laboral es compatible con la pensión de vejez o jubilación.

4.2. Para determinar si la sentencia acusada incurrió en el defecto endilgado, conviene traer, en lo pertinente, las consideraciones de esa providencia.

De la sentencia objeto de tutela

4.3. En la sentencia del 29 de abril de 2022, el tribunal demandado consideró que el régimen pensional aplicable a la demandante se regía por los artículos 31 del Decreto 3135 de 1968 y 88 del Decreto 1848 de 1969, normas que expresamente disponen la incompatibilidad entre la pensión de invalidez, jubilación y retiro por vejez. Que, por su parte, el artículo 13, literal j), de la Ley 100 de 1993, dispuso que ningún afiliado podría recibir simultáneamente pensiones de invalidez y vejez.

4.3.1. Que, en atención a las anteriores disposiciones, el Consejo de Estado⁸ concluyó que existía incompatibilidad entre las pensiones de jubilación e invalidez, *“porque el ordenamiento jurídico lo prohíbe y, por tanto, no pueden ser disfrutadas conjuntamente con base en lo siguiente: i) tienen su origen en una misma relación laboral; ii) están condicionadas a los aportes que la demandante haga a la seguridad social; iii) su finalidad es análoga, pues mientras la pensión de vejez tiene como finalidad cubrir la pérdida de la capacidad del trabajo por haber llegado la persona a la vejez, la pensión de invalidez también tiene por objeto cubrir la pérdida de la capacidad laboral, en razón de que la invalidez también tiene por objeto cubrir la pérdida de la capacidad laboral”*.

4.3.2. Al resolver el caso concreto, el tribunal consideró:

En tal entendido, la pensión de invalidez reconocida por el FNPSM y la pensión de vejez reconocida por Colpensiones, ambas a favor de la señora Clemencia Rodríguez Espinosa son incompatibles, pues así lo establecen las normas que fundamentan el reconocimiento de dichas prestaciones, esto es, los artículos 31 del Decreto 3135 de 1968, 88 del Decreto 1848 de 1969 y 13 de la Ley 100 de 1993.

Adicionalmente, si bien estas dos prestaciones no tienen origen en una misma relación laboral o en los mismos aportes, pues la pensión de invalidez obedeció a los tiempos servidos por la señora Clemencia Rodríguez Espinosa como docente del Distrito Capital de Bogotá del 1º de febrero de 1979 al 27 de noviembre de 2014, mientras la pensión de vejez tuvo en cuenta las semanas laboradas por la demandada, al Instituto Social de la Muer Impolaf LTDA, Caja Seccional de Cundinamarca, Instituto de Seguros Sociales, Arquidiócesis de Bogotá, Universidad de Bogotá, Universidad de Bogotá Jorge Tadorieo Lozano, Universidad de San Buenaventura, la Fundación Universitaria de Bogotá, y los aportes efectuados por la señora Rodríguez Espinosa como independiente; lo cierto es que la finalidad de ambas prestaciones es análoga, pues ambas cubren la pérdida de capacidad de trabajo.

⁸ Sentencia del 8 de febrero de 2018, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Proceso: 25000-23-42-000-2014-00994-01. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.



Así pues, se debe revocar la decisión de primera instancia, para en su lugar declarar la nulidad de la Resolución No. GNR 318145 de 11 de septiembre de 2014, a través de la cual Colpensiones le reconoció la pensión de vejez a la señora Clemencia Rodríguez Espinosa, como quiera que dicha prestación es incompatible con la pensión de invalidez que le fue reconocida por el FNPSM mediante la Resolución No. 1484 de 11 de marzo de 2015.

4.3.3. Finalmente, el tribunal adujo que no pasaba por alto que la pensión de invalidez que se reconoció a la señora Rodríguez Espinosa tenía origen en una enfermedad laboral, razón por la cual tenía derecho a que Colpensiones, entidad a la que cotizó para la pensión de jubilación, otorgara a su favor la indemnización sustitutiva prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, si así lo deseaba.

Análisis de la Sala

4.4. A partir de lo anterior, se encuentra que, para resolver el caso concreto, el tribunal observó una sentencia de la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado, en la que se expuso que las pensiones de invalidez y de vejez eran incompatibles, entre otras cosas, porque su finalidad era análoga: cubrir la pérdida de la capacidad laboral. Esa decisión, a juicio de la Sala, bien podía servir como criterio de interpretación para que el tribunal decidiera el caso y, por lo tanto, no se advierte una indebida aplicación de jurisprudencia como aduce la actora.

4.4.1. De hecho, la Sala advierte que esa misma línea de interpretación sigue la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que, en sentencia del 11 de abril de 2019⁹, señaló que se presenta incompatibilidad de las pensiones de jubilación e invalidez, “indistintamente si es de origen común o profesional, en la medida que es el ordenamiento jurídico el que limita dicha posibilidad, y no pueden disfrutarse simultáneamente, toda vez que devienen en una misma relación laboral; se encuentran condicionadas a los aportes que se realicen a la seguridad social; y tiene como finalidad cubrir la pérdida de capacidad laboral, una por haber llegado a la vejez y la otra en razón a la invalidez” (subraya la Sala).

4.5. Ahora, en cuanto al desconocimiento del precedente judicial de la Corte Suprema de Justicia, es importante señalar que, al margen del criterio que sostenga esa corporación en punto a la compatibilidad entre la pensión de invalidez de origen común y la de vejez, debe tenerse en cuenta que el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el Consejo de Estado y, por ende, es éste el que resulta vinculante para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

4.5.1. Debe recordarse que el precedente judicial es de dos tipos: (i) el horizontal, que incluye las decisiones que dictó el mismo juez u otro de igual jerarquía, y (ii) el vertical, que está conformado por las decisiones de los jueces de superior jerarquía, en especial, las decisiones de los órganos de cierre de cada jurisdicción.

4.5.2. En cuanto al precedente vertical, la Corte Constitucional ha dicho que el respeto por las decisiones proferidas por los jueces de superior jerarquía —y, en especial, de los órganos de cierre en cada una de las jurisdicciones— no constituye una facultad discrecional del funcionario judicial, sino que es un deber de ineludible cumplimiento. Es decir, para garantizar un mínimo de seguridad jurídica y el derecho a la igualdad, los funcionarios judiciales se encuentran vinculados a la regla jurisprudencial que haya fijado el órgano de cierre de cada jurisdicción.

4.6. Siendo así, es claro que las sentencias de la Corte Suprema de Justicia que relacionó la demandante no constituyen precedente judicial de obligatoria observancia

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Proceso No. 25000-2342-000-2013-00382-01



por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, autoridad judicial que, como quedó expuesto, dictó la decisión bajo un criterio que justamente es el desarrollado por esta Corporación.

4.7. Queda así resuelto el problema jurídico planteado: la sentencia del 29 de abril de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, no incurrió en indebida aplicación de jurisprudencia ni en desconocimiento del precedente judicial.

4.8. Por todo lo expuesto, la Sala revocará la sentencia de primera instancia que declaró improcedente la solicitud de amparo y, en su lugar, denegará las pretensiones de la demanda de tutela.

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

FALLA

1. **Revocar** la sentencia impugnada, por las razones expuestas en esta providencia. En su lugar:
2. **Denegar** las pretensiones de la acción de tutela promovida por la señora Clemencia Rodríguez Espinosa, conforme a lo expuesto.
3. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
4. **Publicar** la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.
5. **Enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO