



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No. 20221030107021 - OAJ

Fecha: 11-10-2022 03:27

Bogotá D.C.,

Doctor

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED].CO

Asunto: Solicitud de concepto previo radicado Agencia número: 20228002461362 del 14/09/2022

Respetado doctor Jaramillo:

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015[1], procede esta Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante, Agencia) a emitir concepto previo a solicitud suya, con ocasión de la petición de extensión de jurisprudencia formuladas ante su despacho por la señora [REDACTED] en la que se invocó la siguiente sentencia:





Referencia:	15001-23-33-000-2016-00278-01(3018-2017)
Radicado:	SUJ-030-CE-S2-2021
Corporación:	Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso- Administrativo Sección Segunda
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante:	Hirma Nubia Jiménez Lozano
Demandado:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Fecha de la sentencia	11 de agosto de dos mil veintidós (2022)
Tema Sentencia	Pensión gracia; situado fiscal y sistema general de participaciones, naturaleza jurídica de los recursos; docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, prueba de la calidad de docente territorial, Interpretación del artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989, temporalidad de acceso a pensión gracia (antes y después del 29 de diciembre de 1989.
	Sentencia de unificación por importancia jurídica





La peticionaria con la citada decisión pretende que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en adelante UGPP extienda los efectos de la sentencia invocada y reconozca a su favor lo siguiente:

“(…)SOLICITAR LA APLICACIÓN DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA SENTENCIA DE UNIFICACION SEGUNDA SUJ-030-CE-S2-2021 DEL CONSEJO DE ESTADO, DE FECHA 11 DE AGOSTO DE 2022 TEMA PENSION GRACIA en concordancia con el ART 10 y 102 CPACA. (…)”.

PRETENSIONES

- i. Se anulen las siguientes resoluciones: RDP006198 de 26 de febrero 2019 Que le negó el reconocimiento de la pensión gracia; y RDP010167 de 28 de marzo de 2019 que desató el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión y la confirmó; Los referidos actos fueron suscritos por la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales y la Dirección de Pensiones de la UGPP.*

- ii. Como consecuencia de lo anterior:*
 - 1. Reconocer la pensión gracia de jubilación, efectiva a partir del 26 de febrero 2019 y en cuantía del 75% de los factores salariales devengados en el último año de servicio;*
 - 2. Pagar las mesadas ordinarias y adicionales adeudadas con los ajustes respectivos;*
 - 3. sufragar los intereses moratorios previstos por el artículo 141 de la Ley 100 de 1993; (…)”*

Precisado el propósito de la peticionaria con su solicitud de extensión de jurisprudencia, se hace necesario indicar que el concepto previo que le corresponde emitir a la Agencia tiene por objeto verificar si la providencia invocada por la solicitante corresponde al concepto de sentencias de unificación, como lo exige el Artículo 102 del CPACA y conforme a las modalidades de sentencias de unificación jurisprudencial que contempla el Artículo 270 del mismo Código. Cabe advertir que de acuerdo con el Parágrafo del Artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015, dispuso lo siguiente:





(...) la valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho de cada caso concreto corresponderá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en los términos del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1. Principales consideraciones de la Sentencia SUJ-030-CE-S2-2021 que invocó la peticionaria

En esta sentencia, la Sección Segunda del Consejo de Estado, decidió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Boyacá, del 11 de mayo de 2017, a través de la cual inicialmente se habían denegado las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Respecto de los antecedentes y situaciones fácticas que rodearon el caso objeto de la sentencia invocada, tenemos que se desarrollaron, así:

1. Antecedentes

- En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la ciudadana Hirma Nubia Jiménez Lozano demandó a la UGPP.
- Inicialmente, el asunto correspondió por reparto al despacho del Tribunal Administrativo de Boyacá para fallo del 11 de mayo de 2017, este fue derrotado en apelación por parte del Consejo de Estado, en sentencia del 11 de agosto de 2022, en donde se ordenó entre otras declarar la nulidad de las Resoluciones RDP 003051 del 27 de enero de 2015, RDP 009070 del 6 de marzo de 2015 y RDP 014101 del 13 de abril de 2015, mediante las cuales la UGPP negó el reconocimiento de la pensión gracia de la actora.

1.2. Hechos





“(…)

i) La señora Hirma Nubia Jiménez Lozano nació el 21 de mayo de 1959 y prestó sus servicios al magisterio oficial en el departamento de Boyacá - municipio de Sogamoso, con una vinculación de carácter municipal y nacionalizada, durante los siguientes períodos:

Acto de nombramiento	Período de vinculación
Resolución 001381 del 30 de julio de 1979	Del 31-05-1979 al 21-06-1979
Resolución 000578 del 22 de abril de 1980	Del 28-01-1980 al 06-03-1980
Oficio 349 (sic)	Del 07-04-1980 al 06-05-1980
Resolución 12 del 25 de enero de 1982	Del 01-02-1982 al 03-02-1985
Decreto 71 del 4 de octubre de 1985	Del 07-10-1985 al 03-02-1987
Decreto 21 del 3 de febrero de 1987	Del 10-02-1987 al 10-05-1992
Resolución 290 del 8 de mayo de 1992	Del 11-05-1992 al 03-08-1992
«Contrato de trabajo No. 052»	Del 02-02-1993 al 30-11-1993
«Contrato de trabajo No. 052»	Del 01-02-1994 al 30-11-1994
----- ⁵	Del 23-01-1995 hasta la fecha de presentación de la demanda, inclusive. ⁶

ii) El 26 de septiembre de 2014, la actora solicitó ante la UGPP el reconocimiento de la pensión gracia; sin embargo, esta petición fue negada, mediante los actos administrativos enjuiciados, por considerar que los tiempos laborados no podían estimarse para tales efectos.

1.3. La sentencia recurrida

La Sala del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia de 11 de mayo de 2017, resolvió lo siguiente:





[...]

Denegó las pretensiones de la demanda, con sustento en las siguientes

consideraciones:

i) La pensión gracia únicamente se reconoce a los docentes de primaria, secundaria o normalistas de las entidades territoriales, cuyos salarios no hubieren sido sufragados con recursos de la nación, salvo que el nombramiento se hubiera verificado con anterioridad al 29 de diciembre de 1989, pues para esa época los docentes nacionalizados eran nombrados por la autoridad territorial y un delegado del Ministerio de Educación y los emolumentos estaban a cargo de la nación.

ii) La jurisprudencia del Consejo de Estado no ha sido unánime en cuanto a la posibilidad de computar tiempos de servicios pagados con recursos del situado fiscal y el sistema general de participaciones para efectos de reconocer la pensión

gracia.

iii) Ante la mencionada discrepancia, se acoge el criterio de la Corte Constitucional, esto es, que dichos dineros se consideran rentas exógenas y, por

lo tanto, nacionales. En consecuencia, cuando el nombramiento del docente se hizo con posterioridad al 29 de diciembre de 1989, los años laborados con el aludido tipo de financiación no pueden convalidarse para acceder a la prestación

en comento.

iv) La demandante demostró su ingreso al magisterio oficial antes del 31 de diciembre de 1980, al cual estuvo vinculada como docente nacionalizada y territorial durante 17 años, 9 meses y 2 días. Dentro de este lapso suscribió 2 contratos de prestación de servicios que también resultan válidos para efectos pensionales.

v) Sin embargo, a partir del 26 de enero de 2004, los salarios de la actora fueron

financiados por el sistema general de participaciones, motivo por el que el tiempo





trabajado desde ese momento no puede computarse para acceder a la pensión gracia. En consecuencia, la interesada no logró acreditar los 20 años requeridos para tal fin.

vi) Para el 29 de diciembre de 1989, la accionante había laborado durante 6 años, 2 meses y 29 días y contaba con 39 años de edad; empero, para la fecha de expedición de la Ley 91 de 1989, «era necesario tener cumplidos todos los requisitos para ser beneficiario de la pensión gracia, es decir, consolidado el derecho». [...]"

En consecuencia, el Tribunal resolvió denegar las pretensiones de la demanda.

1.4. Del recurso de apelación

La alzada fue ejercida por la parte demandante. La UGPP no presentó apelación.

La Sala de la Sección Segunda del Consejo de Estado, previo a resolver el caso, determinó que tiene la competencia para proferir sentencias de unificación por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, al observar que estaban dados los presupuestos previstos en el Artículo 271 de la Ley 1437 de 2011 y artículos 14 y 17 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019 -Reglamento del Consejo de Estado, por tal razón indicó que procede a unificar jurisprudencia respecto a al siguiente tema:

1. Sentido y alcance artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 para efectos de reconocer la pensión gracia de jubilación.

1.5. Problema Jurídico



La Sala de la Sección Segunda del Consejo de Estado, planteó el siguiente **problema jurídico a resolver dentro de la sentencia de unificación**:

consiste en determinar si la demandante tiene derecho a que la UGPP reconozca, liquide y pague una pensión gracia, en aplicación del régimen consagrado en la Ley 114 de 1913 y demás normas que regulan dicha

prestación.

Adicionalmente y con fines de unificación plantea la problemática respecto a la interpretación que debe otorgarse al artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 en tanto dispuso que los docentes «vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos.

La Honorable sala previo a realizar el estudio del tema desarrollo los siguientes elementos i) contexto histórico de la educación en Colombia; ii) generalidades de la pensión gracia; iii) consolidación del derecho pensional en los términos del artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989; iv) regla de unificación; y v) solución al caso concreto.

De los cuales es menester resaltar los siguientes:

- **Generalidades de la pensión gracia**

La pensión gracia es una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, cuyo propósito fue compensar los bajos niveles salariales que percibían los profesores de primaria de las entidades territoriales respecto de las asignaciones que recibían los docentes vinculados directamente con la Nación. Diferencia que surgió de la Ley 39 de 1903 que estableció que la educación pública primaria estaba en cabeza de los municipios o departamentos, en tanto que la secundaria lo era a cargo de la Nación





La Ley 114 de 1913 en el artículo 1 estableció que los Maestros de Escuelas Primarias Oficiales que hayan servido en el Magisterio por un término no menor de veinte (20) años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia y en el artículo 4 numeral 3 establece que, para gozar de la gracia de la pensión, es preciso que el interesado compruebe que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.

La Ley 116 de 1928 en el artículo 6 amplió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de secundaria, normales e inspectores, así: Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y las demás que a ésta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.

En Consejo de Estado señala que la Ley 116 de 1928 a la Ley 114 de 1913, dejó incólume la exigencia de no recibir otra pensión de carácter nacional para poder acceder a la pensión gracia de jubilación y que mantuvo la prohibición establecida en la Constitución Política de 1886 de recibir doble asignación del erario.

La sentencia de constitucionalidad C-479 del 9 de septiembre de 1998 de la Corte Constitucional al examinar los artículos 1 (parcial) y 4 (numeral 3) de la Ley 114 de 1913, declaró exequibles dichas normas al considerar que el requisito para gozar de la pensión gracia de no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional no viola el principio de igualdad de la Ley Suprema.

Para sustentar dicha decisión la Corte Constitucional sostuvo, que es legítimo que se establezcan condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación por ser limitados los recursos económicos del Estado destinados al pago de prestaciones sociales. En este orden de ideas, la norma tiene una justificación objetiva y razonable que pretende evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar el precepto constitucional.

Posteriormente, la Ley 43 de 1975 realizó el proceso de nacionalización de la educación y los profesores de primaria y secundaria quedaron vinculados a la Nación y con la Ley 91 de 1989 artículo 15 ordinal 2, respecto de las pensiones estableció:





A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos.

B. Para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año.

Ahora bien, la pensión gracia tuvo como finalidad compensar a los educadores adscritos a entidades territoriales en razón a la diferencia salarial que se evidenciaba en comparación con los docentes nacionales; sin embargo, este objetivo inicial perdió su fundamento en virtud del proceso de nacionalización de la educación que instituyó la Ley 43 de 1975 y en razón a que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 dispuso que tal beneficio sería compatible con la pensión ordinaria de jubilación, «aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación

Como consecuencia, la Ley 91 de 1989 pretendió desmontar el reconocimiento de la pensión gracia, en orden a atender a las nuevas circunstancias en que debía desenvolverse el servicio educativo y que eliminaron la razón de ser de tal prestación, pues ya no se presentaba la situación de desigualdad en las asignaciones salariales de los docentes.

Es de anotar que la Ley 91 de 1989 buscó poner fin a la pensión gracia, fijó unas reglas en aras de reconocerla a quienes cumplieran con los requisitos allí establecidos. Dichas directrices normativas serán analizadas en la presente sentencia de unificación en el siguiente acápite.

- **La pensión Gracia en los términos del artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989.**





El artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989, constituye una norma especial en materia de pensión gracia y precisó que este beneficio se reconocería bajo los siguientes parámetros:

Artículo 15. *A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:*

[...]

2. Pensiones:

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

Al respecto y en lo que tiene que ver con la interpretación de la norma es necesario remitirse a lo abordado por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-489 de 2000 que en el caso en concreto declaró la exequibilidad condicionada de la siguiente forma:

(...) 1. El artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 permitió que los docentes con vinculación territorial o nacionalizada anterior al 31 de diciembre de 1980 accedieran a la pensión gracia, siempre y cuando hubieran cumplido los 20 años de servicio al 29 de diciembre de 1989.

2.El artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 permitió que los docentes con vinculación territorial o nacionalizada anterior al 31 de diciembre de 1980 accedieran a la pensión gracia, para lo cual podrían sumar los tiempos laborados con posterioridad al 29 de diciembre de 1989 (...)





Señala la Sala que La Sentencia C-489 de 2000 no analizó la situación de los docentes territoriales nacionales y nacionalizados vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 y que cumplieron los requisitos para acceder a la pensión gracia con posterioridad al 29 de diciembre de 1989; por el contrario, en la providencia se reflexionó exclusivamente sobre la situación de quienes habían consolidado el derecho antes de la última de las mencionadas fechas y en tal sentido se condicionó la exequibilidad de la norma a la protección de dicho grupo poblacional.

Sin embargo, preciso que no puede concluirse que la salvaguarda del derecho consolidado se traduce en el desamparo de quienes cumplieron los requisitos con posterioridad, pues se estaría dando un alcance ajeno a los elementos fácticos estudiados en la aludida sentencia de constitucionalidad.

En razón a que el referido supuesto no fue objeto de pronunciamiento, la Corte Constitucional tampoco sostuvo de manera expresa que los docentes vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 solo tenían hasta el 29 de diciembre de 1989 para alcanzar la edad y el tiempo de servicios propios de la pensión gracia; por el contrario, la corporación se limitó a reiterar el artículo 58 de la Constitución Política⁵³ en cuanto a la protección de los derechos adquiridos en aras de que quienes hubieran consolidado su situación jurídica para esa fecha la mantuvieran en adelante.

Finalmente, el Consejo de Estado resalto que en la Sentencia SU-014 de 2020, la Corte Constitucional explicó que el artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 «solo tiene una lectura posible, esto es, la interpretación literal, gramatical y finalista, conforme a la cual, los profesores de primaria, los empleados y docentes de las Escuelas Normales, los inspectores de instrucción pública y los docentes oficiales de secundaria aún podrían acceder a la prestación siempre que se hubiesen vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980 y cumplieran los demás requisitos de ley». A partir de dicho entendimiento, se reconoció la pensión gracia a una docente que se vinculó antes de la referida fecha y consolidó su estatus con posterioridad a la promulgación de la Ley 91 de 1989.

En efecto el Consejo de Estado ha señalado que los razonamientos anteriormente expuestos en cuanto a la lectura que debe darse al artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 son congruentes con los principios de favorabilidad en materia laboral y pro homine, los cuales derivan de la filosofía humanista que inspira el ordenamiento constitucional colombiano y obligan a que «siempre, sin excepción, entre dos o más posibles análisis de una situación, se prefiera aquella que resulte más garantista o que permita la aplicación de forma más amplia del derecho fundamental.[1]





Además, dichas conclusiones son expresión del deber que tienen las autoridades judiciales de resolver bajo una hermenéutica que no suprima, limite o excluya el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el bloque de constitucionalidad o en las normas internas[2]

Concluye al respecto la Sala que el hilo argumentativo cobra especial relevancia en la materia analizada, toda vez que el litigio recae sobre un asunto pensional, cuyo carácter es irrenunciable, afecta al ramo docente y repercute en la congrua subsistencia de los maestros que durante más de 20 años se han desempeñado con idoneidad, honradez, consagración y buena conducta en una profesión de altísima responsabilidad e importancia para la población.

1.6. Análisis del caso en concreto

El recurso de apelación se formuló contra la sentencia del 11 de mayo de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurada contra las resoluciones: (i) RDP 003051 del 27 de enero de 2015, que le negó el reconocimiento de la pensión gracia; (ii) RDP 009070 del 6 de marzo de 2015, que desató el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión y la confirmó; y (iii) RDP 014101 del 13 de abril de 2015, que resolvió el recurso de

Apelación incoada dentro de la actuación administrativa en comento y ratificó la

postura de la entidad demandada. Los referidos actos fueron suscritos por la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales y la Dirección de

Pensiones de la UGPP.

Avanzando en el tema, la Sección segunda indicó que la parte demandante solicitó que como restablecimiento del derecho se le reconociera la pensión gracia de jubilación, efectiva a partir del 19 de agosto de 2011 y en cuantía del 75% de los factores salariales devengados en el último año de servicio.





A su turno, la UGPP en su contestación señaló entre otras: “(...) i que no es posible tener en cuenta la relación laboral de los años 1979 y 1980, ya que no se efectuaron aportes. ii) La señora Jiménez Lozano allegó certificaciones laborales para acreditar el carácter de su vinculación, pero no suministró los actos de nombramiento y posesión con el fin de tener certeza sobre dicho aspecto, así como el tiempo total de servicio, la naturaleza de la labor desempeñada y la fuente de los recursos con los cuales se pagaron sus salarios. iii) La Secretaría General y de Talento Humano del municipio de Sogamoso hizo constar que la actora se desempeñó como secretaria de educación y cultura de dicho ente territorial desde el 14 de enero de 1998 hasta el 26 de febrero de 1999. Este cargo se considera administrativo y, por lo tanto, no puede tenerse en cuenta

para el reconocimiento de la pensión gracia reclamada.

A continuación, la Sala para el estudio del caso desarrolló los siguientes puntos:

-Hechos probados dentro del proceso judicial de la señora Hirma Nubia Jiménez Lozano

(1) La señora Hirma Nubia Jiménez Lozano nació el 21 de mayo de 1959

(2) El 30 de julio de 1979, el secretario de educación del departamento de

Boyacá, mediante la Resolución 001381 nombró a la accionante como «maestra de la Anexa al Instituto Integrado del Municipio de SOGAMOSO, en reemplazo de MARÍA ISABEL LEGUIZAMO DE BLANCO, a quien se le concedió licencia por MATERNIDAD, por el término de 56 días a partir del 2 de mayo del año en curso, y para continuar licencia por (sic) iniciada por MARÍA DE JESÚS NIÑO CAMARGO quien no la terminó. Por este acto se efectuaron «Nombramientos Interinos en el Personal Docente de

Primaria» y fue revisado por el delegado regional de Boyacá - Ministerio de

Educación Nacional.

(3) El rector y la secretaria general de la Institución Educativa Integrado





Joaquín González Camargo de Sogamoso⁶⁰ hicieron constar que la actora laboró en dicho plantel «como Maestra interina, durante el tiempo comprendido entre el 31 de mayo al 21 de junio de 1979 (22 días), en reemplazo de la señora María Isabel Leguizamo de Blanco, a quien le concedieron licencia por maternidad a partir del 2 de mayo

(4) El 21 de abril de 1980, el secretario de educación del departamento de

Boyacá, a través de la Resolución 000574, nombró a la accionante como

«maestra de la R.D. Nazareth en el municipio de Nobsa, en reemplazo de MARÍA CONSOLACIÓN LÓPEZ PIÑEROS, a quien se le concedió licencia por motivos particulares, prórroga, por el término de 30 días más. Por este acto se efectuaron «Nombramientos Interinos en el personal docente de Primaria» y fue firmado también por el delegado regional de Boyacá - Ministerio de Educación Nacional.

(5) El 22 de abril de 1980, el secretario de educación del departamento de

Boyacá, por Resolución 000578, nombró a la demandante como «maestra Interina de la R.D. Nazareth en el municipio de Nobsa, en reemplazo de MARÍA CONSOLACIÓN LÓPEZ PIÑEROS, a quien se le concedió licencia por motivos particulares, por el término de 60 días a partir del 28 de enero del año 1980. Con este acto se efectuaron «nombramientos Interinos en Educación Primaria» y fue firmado también por el delegado regional de Boyacá - Ministerio de Educación Nacional.

(6) La Secretaría de Educación del departamento de Boyacá certificó que

durante los años 1979 y 1980 la actora laboró con un tipo de nombramiento

«interino», en el nivel de primaria y dedicación de tiempo completo, bajo el

régimen «nacionalizado».⁶⁴ Posteriormente, aclaró que a la demandante «se le cancelaron salarios con recursos del situado fiscal, desde el 31 de mayo al 21 de junio de 1.979, del 28 de enero al 6 de marzo de 1.980, y del 7 de abril al 6 de mayo de 1.980.

(7) El 25 de enero de 1982, el alcalde de Sogamoso, a través de la Resolución 012, nombró a la accionante en reemplazo de una servidora que presentó renuncia al cargo «que venía desempeñando como Profesora, en la Vereda de Siatame.



(8) El 4 de octubre de 1985, el alcalde de Sogamoso, mediante Decreto 071, nombró a la demandante para desempeñar el cargo de «Profesora en la Escuela Tarqui, en interinidad durante el tiempo de incapacidad por maternidad concedida a la titular.

(9) El 3 de febrero de 1987, el alcalde de Sogamoso, por Decreto 021, nombró a la accionante en el cargo de «Profesora Municipal de la Concentración Pantanitos de esta ciudad.

(10) El 2 de febrero de 2017, la Secretaría de Educación de Sogamoso expidió el Oficio 2017EE166 y precisó que «[n]o existe evidencia» de la Resolución 0290 del 8 de mayo de 1992; sin embargo, se encontró el acta de posesión de esa fecha,⁶⁹ la cual se aportó al plenario⁷⁰ e indica que la señora Hirma Nubia Jiménez Lozano se presentó ante el jefe de personal de dicha dependencia para tomar posesión del cargo de «MAESTRA PROVISIONAL EN LA CONCENTRACIÓN URBANA SANTAISABEL DEL MUNICIPIO DE SOGAMOSO», para el cual fue nombrada por el mencionado

acto administrativo.

(11) El 29 de enero de 1993, el alcalde del municipio de Sogamoso celebró el contrato de prestación de servicios N° 061 con la demandante para que se desempeñara «como PROFESOR EN EL ÁREA DE ADMINISTRADORA EDUCATIVA EN LA CONCENTRACIÓN SAN JOSÉ BOLÍVAR DE SOGAMOSO, de acuerdo a la programación establecida por la Secretaría de Educación Municipal». La duración del contrato se pactó en 6 meses contados desde el 1 de febrero de 1993 hasta el 30 de julio de ese año. A su vez, se especificó que el ente territorial asumiría el pago del contrato con

recursos propios. Textualmente, se indicó: «CLÁUSULA TRECE: SUJECCIÓN DE LOS PAGOS A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES. - El municipio se compromete a cancelar el valor del presente contrato conforme a las apropiaciones presupuestales que para tal efecto se hicieron con cargo al Acuerdo 041/92.





(12) En el año 1994, el alcalde del municipio de Sogamoso suscribió el contrato de prestación de servicios N.º 52 con la accionante, en consideración a que se hacía «necesario la contratación de un docente en el nivel PRIMARIA para el plantel educativo ESCUELA SAN JOSÉ BOLÍVAR DE SOGAMOSO». El objeto contractual consistió en prestar el servicio docente en el área de administración educativa por el término de 5 meses contados a partir del 1 de febrero de 1994 hasta el 30 de junio de ese año, aclarando que «se contratarán por el término de 6 meses más contados a partir del 1 de julio. Igualmente, la cláusula quince dispuso que el perfeccionamiento del negocio jurídico se sujetaría «al registro presupuestal emanado del secretario de hacienda municipal.

(13) El 20 de enero de 1995, el alcalde de Sogamoso profirió el Decreto 025 y nombró a la demandante como docente de la Escuela San José de Bolívar. Para el efecto se indicó que, mediante Acuerdo 041 de 1994, se crearon 23 plazas docentes municipales dentro de la planta de personal del referido ente territorial.

(12) La secretaria general y del talento humano del municipio de Sogamoso hizo constar que la accionante laboró al servicio de dicho ente «desde el 14 de enero de 1998 según acta de posesión 014/1998 al 26 de febrero de 1999,

desempeñando el empleo denominado Secretario de Despacho Secretaría de Educación y Cultura.

(13) El 19 de enero de 2004, el alcalde de Sogamoso suscribió el Decreto 011 e incorporó a la actora en la planta de personal docente y directivo docente de dicho ente territorial, la cual estaría financiada por el sistema general de participaciones.⁷⁵ La señora Jiménez Lozano tomó posesión del cargo de docente en propiedad en el nivel de primaria de la Institución Educativa Gustavo Jiménez.

(14) El 21 de enero de 2016, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio

certificó que la actora ha prestado sus servicios en la Secretaría de Educación de Sogamoso y seguía en servicio activo para la fecha de expedición de dicho documento.

(15) En relación con los anteriores períodos, al plenario se allegaron varios





certificados laborales, provenientes del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

(16) La Secretaría de Educación y Cultura del municipio de Sogamoso hizo constar que la actora «ingresó a esta entidad el 23/01/1995, hasta la fecha.

Desempeña el cargo de Docente de aula grado 14, en el (la) en la (sic) Institución Educativa Gustavo Jiménez, en la ciudad de Sogamoso (Boy), con tipo de nombramiento Propiedad. Para la vigencia entre el 14 de enero de 1998 al 26 de febrero de 1999 desempeñaba el cargo de Docente de Aula y actualmente se encuentra activa. A su vez, la referida dependencia certificó que los salarios se pagaron «mediante recursos propios del municipio hasta el 31 de diciembre de 2002 y a partir del 01 de enero de 2003 se viene cancelando la nómina de docentes con recursos del Sistema General de Participaciones.

(17) El 17 de agosto de 2021, la Secretaría de Educación de Sogamoso certificó que la señora Jiménez Lozano tenía un tipo de vinculación «nacionalizado» y que, entre los meses de mayo de 2008 y mayo de 2009, devengó asignación básica, prima de vacaciones docentes y prima de navidad. En cuanto a la fuente normativa de dichos pagos, se precisó que la prima de vacaciones fue establecida en el Decreto 1381 de 1997 y la prima de navidad en los Decretos 3135 de 1968 y 1045 de 1978, todos expedidos por el Gobierno nacional.

(18) El profesional universitario de la Oficina de Gestión de Carrera y el jefe de la Oficina Asesora de Control Interno Disciplinario del departamento de Boyacá; el secretario de gobierno y convivencia del municipio de Nobsa; la secretaria de educación de Sogamoso y la Procuraduría General de la Nación⁹⁰ certificaron que la actora no registraba antecedentes disciplinarios.

2. Análisis de la Sala

Para la sala, la señora Hirma Nubia Jiménez Lozano demostró que laboró en el magisterio oficial durante más de 20 años como docente de primaria, en plazas clasificadas como nacionalizadas y territoriales. Igualmente, tuvo una experiencia como educadora anterior al 31 de diciembre de 1980, por ende, en lo que respecta al tiempo de servicio, cumple con los presupuestos previstos por las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989 para ser acreedora del beneficio pensional pretendido.





Señala el Consejo de Estado. Que El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio certificó que la actora fue vinculada como docente por contratos de prestación de servicios durante los años 1993 y 1994,98 los cuales también deben computarse para efectos de obtener la pensión gracia.

Precisa que, los tiempos laborados por la actora en virtud de contratos de prestación de servicios, celebrados con el alcalde del municipio de Sogamoso y que se pagaron con recursos propios de dicho ente territorial, en razón a que la normativa especial no excluyó tal modalidad contractual para el acceso a dicho beneficio laboral; por el contrario, lo relevante es que el interesado demuestre haber trabajado en el magisterio oficial como maestro territorial o nacionalizado, así como tener una experiencia docente anterior al 31 de diciembre de 1980.

Los períodos en que a la demandante le pagaron sus salarios con cargo al situado fiscal y el sistema general de participaciones también son válidos para obtener la pensión gracia, pues esta corporación, mediante sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, sostuvo que corresponden a recursos que se incorporan a los presupuestos locales, por ende, las entidades territoriales son sus propietarias.

En efecto, en dicho pronunciamiento se concluyó que «a pesar de que los recursos del situado fiscal tienen su origen en la Nación, una vez eran cedidos a las entidades territoriales e incorporados a sus presupuestos pasaban a ser considerados como de propiedad exclusiva de la localidad destinataria, e inexorablemente su naturaleza jurídica cambiaba de nacional a territorial, en virtud de que ingresaban a las arcas locales como rentas exógenas». A su vez, «los entes territoriales son los “titulares directos” o propietarios de los recursos girados por la Nación que provengan del sistema general de participaciones, por cuanto le son asignados directamente por la Carta Política.

La certificación suscrita el 21 de enero de 2016 por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio¹⁰⁷ contiene una imprecisión en el sentido de indicar que la vinculación de la accionante es «nacional» y «municipal»; sin embargo, la aparente contradicción quedó aclarada por las demás pruebas aportadas al plenario, especialmente los actos de nombramiento, los cuales permiten concluir que la actora ocupó plazas docentes nacionalizadas y territoriales y fue designada como educadora por autoridades de ese orden.





Según la Sala la conclusión es respetuosa del criterio establecido en la aludida providencia de unificación del 21 de junio de 2018 en la cual se determinó que «lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada.

A su vez, en dicha sentencia se explicó que para demostrar la calidad de docente territorial «se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.

Señala que la presente decisión se ciñe integralmente al criterio unificado del Consejo de Estado en torno a la forma en que debe acreditarse la plaza docente territorial o nacionalizada que viabiliza el cómputo del tiempo de servicios para acceder a la pensión gracia.

La señora Hirma Nubia Jiménez Lozano cuenta con más de 50 años de edad y durante su ejercicio como docente no se registraron sanciones disciplinarias, es decir, que cumple con los requisitos de edad, buena conducta y desempeño laboral con honradez y consagración previstos por la Ley 114 de 1913 para el reconocimiento del beneficio pensional reclamado.

Resuelve la Sala declarar la nulidad de los actos acusados y se ordenará el reconocimiento y pago de la pensión gracia pretendida, en cuantía del 75% del promedio de los factores devengados por la demandante en el año anterior a la consolidación de su estatus pensional, comprendido entre el 21 de mayo de 2008 y el 21 de mayo de 2009, con inclusión de la asignación básica y las doceavas partes de las primas de vacaciones docentes y de navidad.

Finalmente, La Sección Segunda del Consejo de Estado resuelve Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar la siguiente regla en cuanto al entendimiento que debe otorgarse al artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 para efectos de reconocer la pensión gracia de jubilación:





“Los docentes pueden acceder a la pensión graciaantes y después del 29 de diciembre de 1989, siempre y cuando acrediten una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980 y cumplan con los demás requisitos legalmente establecidos para su reconocimiento” (resaltado fuera del texto original)

3. Valoración del carácter de unificación de la sentencia invocada

El Artículo 102 del CPACA establece el deber de las autoridades de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho y se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto el artículo 270 ibídem, establece como sentencias de unificación jurisprudencial:

*“(...) las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por **importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia** o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1995, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”. (...)*

Teniendo en cuenta lo anterior, sobre la sentencia con número de radicado 15001-23-33-000-2016-00278-01(3018-2017), del 11 de agosto de 2022, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda del Consejo de Estado, la Agencia encuentra que ésta responde a la primera categoría de sentencias a las que se refiere la norma transcrita y por tanto, corresponde a una sentencia de unificación jurisprudencial por importancia jurídica.

En desarrollo de lo anterior, es preciso recordar que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 270 y 271 del CPACA, las sentencias de unificación jurisprudencial cuyos efectos pueden ser extendidos a terceros por las autoridades, son las que pertenecen a las siguientes categorías:

- a) Las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.
- b) Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios.





- c) Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

En relación con las sentencias por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de sentar o unificar la jurisprudencia, debe precisarse que el Artículo 271 del CPACA prevé las autoridades judiciales que las pueden proferir:

- a) La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo puede asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las Secciones o Subsecciones o de los Tribunales, o a petición del Ministerio Público.
- b) Las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones de la Corporación o de los Tribunales, según el caso.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia en primer término observa que la sentencia identificada como SUJ-030-CE-S2-2021 se ajusta a las previsiones del artículo 270 del CPACA, pues la Sala de la Sección Segunda del Consejo de Estado asumió el conocimiento del asunto y los términos de la misma se trató de una decisión proferida para unificar la jurisprudencia atendiendo el criterio por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

En segundo lugar, fue proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Segunda, en relación con un asunto proveniente del Tribunal Administrativo de Boyacá, es decir cumple con lo dispuesto en el artículo 271 del CPACA, respecto de la autoridad competente para emitirla y la decisión de la Sección de fallar el asunto para proferir sentencia de unificación jurisprudencial conforme a los artículos 270 y 271 *ibídem*.

En línea con lo anterior debemos destacar que, de igual manera el Reglamento del Consejo de Estado en su artículo 14 estableció la facultad que tienen las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, para unificar o adoptar la jurisprudencia de la Sección, al indicar:



ARTÍCULO 14.- OTROS ASUNTOS ASIGNADOS A LAS SECCIONES SEGÚN SU ESPECIALIDAD. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá? competencia para:

(...) 2) *Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos”[3].*

Ahora bien, la Agencia analizó la Sentencia de unificación por importancia jurídica del 11 de agosto de 2022 conforme con los artículos 270 y 271 del CPACA, y concluyó que se ajusta a los parámetros que en éstos se consagra, en tanto que, la Sala Plena de la Sección Segunda acató cada una de las condiciones establecidas en los artículos mencionados.

4. Conclusión y concepto previo de la Agencia

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Agencia concluye que la Sentencia invocada por la peticionaria que fue proferida por el Consejo de Estado el 11 de agosto de 2022, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, dentro del radicado 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017), promovido por Hirma Nubia Jiménez Lozano, en contra de Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP corresponde a una sentencia de unificación jurisprudencial en atención a lo preceptuado por los artículos 270 y 271 del CPACA como quedó explicado.

De otra parte, es del caso precisar que la Agencia emite el concepto previo según las competencias fijadas en el artículo 614 del Código General del Proceso y los artículos 2.2.3.2.1.5 y siguientes del Decreto Único 1069 de 2015, con el objeto de verificar si la citada providencia responde o no al concepto de sentencia de unificación jurisprudencial, conforme al artículo 102 del CPACA y a las modalidades de sentencias de unificación que contempla el artículo 270 del mismo Código, pero no tiene competencia para indicarle a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, si se deben o no extender los efectos de la sentencia invocada.





En línea con lo anterior se reitera que de acuerdo con el párrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 ibídem, corresponde únicamente a las entidades ante las cuales se solicitó la extensión de jurisprudencia, evaluar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 102 del CPACA, entre ellos, verificar que el solicitante acredite los mismos supuestos fácticos y jurídicos del demandante en la sentencia de unificación invocada y efectuar la valoración de las pruebas, y de acuerdo con ello, deberá establecer si hay lugar a extender los efectos de la jurisprudencia; decisión sobre la cual, la Agencia no tiene competencia alguna, porque ello implicaría el ejercicio de una función de coadministración que no está autorizada por la ley.

Finalmente, la UGPP deberá verificar si el contenido de la solicitud de extensión de jurisprudencia ya es objeto de un proceso judicial, situación que en caso de presentarse deberá ser analizada de acuerdo con lo previsto en los artículos 102 y 269 del CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Así mismo el director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, le corresponderá constatar que la situación jurídica y fáctica se acoja a la línea de interpretación en la que puntualizó la sentencia objeto de estudio y revisar los términos de prescripción en cada caso.

Este concepto se emite en los términos del Artículo 28 del CPACA y del Párrafo del Artículo 2.2.3.2.1.7 del Decreto 1069 de 2015, es decir, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

Firmado Electronicamente por: CLARA NAME BAYONA No. Radicado: 20221030107021 Dependencia: OFICINA ASESORA JURIDICA - Jefe
--

[4] Artículo 14 del Acuerdo 080 de 2019.

[3] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 29 de julio de 2013, radicado: 25000-23-36-000-2012- 00628-01 (46740).

[2] Corte Constitucional, Sentencia T-223 de 2021.

[1] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

Elaboró: Jose Beltran Abogado OAJ
Revisó: Raquel Ramirez Abogada OAJ

