



Al contestar por favor cite estos datos:

No. de Radicado: 20171030076971-OAJ

Fecha de Radicado: 10-11-2017

Bogotá D.C.,

Doctor

**CARLOS EDUARDO UMAÑA LIZARAZO**

Director Jurídico

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**

Calle 26 N° 69B – 45, Piso 2

Bogotá, D.C.

**Asunto:** Solicitud de concepto previo de extensión de jurisprudencia radicado UGPP Oficio N° 201711102896831 de 29 de septiembre de 2017 y radicado Agencia N° 20178001830252 de fecha 11 de octubre de 2017.

Respetado doctor Umaña:

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", procede la 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 formulada ante su Despacho por [REDACTED]

[REDACTED] en la que se invoca la sentencia con número de radicado 25000-23-42-000-2012-02017-01 (0775-2014) del 22 de enero de 2015, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, con ponencia del Consejero (E) Alfonso Vargas Rincón.

Con fundamento en esa decisión la solicitante pretende que se le reconozca y pague la pensión gracia con retroactividad a partir del 22 de agosto de 2007, fecha en la que considera adquirió el estatus o derecho a disfrutar de esa prestación, y teniendo en cuenta todo lo devengado como docente durante el último año de servicios.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)

Página 1 de 8



Precisado el propósito de la peticionaria con su solicitud de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto previo solicitado, corresponde a la Agencia verificar si la citada providencia responde al concepto de sentencia de unificación, como lo exige el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA) y conforme a las modalidades de sentencias de unificación jurisprudencial que contempla el artículo 270 del mismo Código, previa una breve exposición de sus argumentos esenciales.

Cabe advertir que de acuerdo con el parágrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto Único 1069 de 2015: "[I]a 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 objeto de solicitud de extensión**

En esta providencia, la Sección Segunda del Consejo de Estado, decidió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, señora Solangel Castro Pérez, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre el 6 de diciembre de 2013 en la que se negaron las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho de la actora por el cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP y en consecuencia, no se accedió al reconocimiento y pago de la pensión gracia, según la Ley 114 de 1913.

Advirtió el Consejo de Estado en la providencia invocada que la Ley 114 de 1913 otorgó a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 4º de la misma, una pensión nacional por servicios prestados a los departamentos y municipios, siempre y cuando comprobaran que "... no han recibido actualmente otra prestación o recompensa de carácter nacional".

Señaló el Consejo de Estado que en el caso en estudio, la pensión gracia, en principio establecida para los maestros de enseñanza primaria oficiales, fue extendida por la Ley 116 de 1928 a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública.

Más adelante precisó que dicha pensión se hizo extensiva mediante la Ley 37 de 1933 a los maestros que hubieran completado los servicios señalados por la ley,

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955  
[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



en establecimientos de enseñanza secundaria.

También manifestó el Consejo de Estado, que a partir de la Ley 114 de 1913, los maestros de escuelas primarias oficiales tuvieron derecho a percibir simultáneamente pensión nacional y departamental, prerrogativa que en los términos de las leyes antes citadas, se hizo extensiva a empleados y profesores de escuelas normales, inspectores de instrucción pública y maestros que hubieran completado los años de servicio en establecimientos de enseñanza secundaria.

Señaló que el Legislador permitió que luego de la nacionalización de la educación, establecida por la Ley 43 de 1975, los docentes departamentales o municipales, vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, comprendidos en dicho proceso, tuvieran la oportunidad de acceder a la pensión gracia de conformidad con las citadas Leyes 114 de 1913 y 37 de 1933, permitiendo la compatibilidad de la misma con la pensión ordinaria de jubilación, "aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la nación", siempre y cuando cumplieran con la totalidad de los requisitos.

Consideró la Sala que no le asiste la razón al Tribunal que negó las súplicas de la demanda porque a su juicio la vinculación como docente externa de hora cátedra comprendido entre los años 1985 y 1993, no tiene incidencia en el reconocimiento de la pensión gracia por cuanto no medió una vinculación laboral con el Departamento de Sucre, en consecuencia se revocará la sentencia apelada para en su lugar entrar a determinar si la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

Encontró la Sala que se debe determinar si la demandante cumple los requisitos establecidos para el reconocimiento de la prestación materia de controversia, teniendo en cuenta que el periodo que se desempeñó como docente externa equivale a 4 años, 5 meses, y 24 días.

Manifestó la Sala, que fue vinculada mediante el Decreto 0439 de 19 de febrero de 1979 en la Escuela Rural la Esmeralda del Municipio de Coloso (Sucre), es decir, antes del 31 de diciembre de 1980, la actora cumple el requisito establecido en el literal 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Por lo tanto, el Consejo de Estado, determinó que la actora se ha desempeñado como docente en propiedad 17 años, 4 meses y 23 días, hasta el 12 de diciembre de 2011, fecha de expedición de la certificación de tiempo de servicios. Sumando los 4 años, 5 meses y 24 días años en que estuvo vinculada como docente externa, la Sala encuentra que cuenta con más de 20 años de servicios, pues

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



acreditó un total de 21 años, 10 meses y 17 días.

Igualmente para la Sala está acreditado que la demandante nació el 4 de marzo de 1956, es decir, que cumplió con el requisito de 50 años de edad exigido por la Ley 114 de 1913 el 4 de marzo de 2006 y una vez efectuado el cómputo de tiempo antes señalado se concluye que adquirió el estatus pensional el 15 de enero de 2009, fecha que se obtiene una vez realizadas las conversiones y sumando los días laborados.

Por las anteriores razones, la Sección Segunda revocó la sentencia de primera instancia mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda y en su lugar reconoció la pensión gracia a la actora.

## 2. Valoración del carácter de unificación de la sentencia invocada

El artículo 102 del CPACA establece el deber de las autoridades públicas 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 *ibidem*, 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; 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 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009". (Destacado fuera de texto).

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.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955  
[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



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

- a) La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en 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.

En consonancia con lo anterior, el artículo 13 A del Reglamento del Consejo de Estado, modificado por el Acuerdo 148 de 2014, establece:

"Artículo 13 A. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo el 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 Sub secciones o de los Tribunales Administrativos".

De conformidad con lo anterior, la Agencia encuentra que la sentencia con número de radicado 25000-23-42-000-2012-02017-01 (0775-2014) del 22 de enero de 2015, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, con ponencia del Consejero (E) Alfonso Vargas Rincón, no responde a ninguna de las clases de sentencias indicadas en la norma transcrita.

En efecto, la sentencia invocada por la peticionaria en este caso no decidió un recurso extraordinario ni la revisión eventual en una acción popular o de grupo; tampoco pertenece al primer grupo de sentencias mencionadas en la norma

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



transcrita, toda vez que el artículo 271 del CPACA autoriza a descartarla como sentencia de unificación, tal como se pasa a explicar a continuación.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que las sentencias de unificación proferidas “por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia” que relaciona el artículo 270 de dicho Código, requiere de un procedimiento especial, definido en el artículo 271 *ibidem*, que para el caso en estudio, no observó la Sección Segunda del Consejo de Estado al proferir la sentencia del 22 de enero de 2015.

Es así como dispone el artículo 271 del Código bajo análisis, que corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, o a las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, proferir este tipo especial de sentencias, para lo cual deberá bien, la Sala Plena de esta Corporación o bien, alguna de sus Secciones, asumir conocimiento del asunto que se encuentre pendiente de fallo, de oficio, o a solicitud de parte, o por remisión de las Secciones o Subsecciones o de los Tribunales, según corresponda; o a petición del Ministerio Público.

De esta manera, tal como lo dispone el artículo en comento, se concluye que para proferir esta tipología especial de sentencias debe mediar una decisión expresa de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, o de alguna de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de asumir el conocimiento de un asunto pendiente de fallo “por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia”, que provenga en el caso de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de las Secciones del Consejo de Estado y en el caso de las Secciones, provenga de las Subsecciones o Tribunales Administrativos.

En relación con el procedimiento del artículo 271 *ibidem*, resulta pertinente señalar que en auto del 10 de febrero de 2013 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>1</sup>, se precisó que la competencia de las Secciones de esa Corporación para proferir sentencias de unificación nació a la vida jurídica a partir de la expedición y entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para efectos del mecanismo de extensión de jurisprudencia que creó el mismo Código, en su artículo 102, y que se requería del agotamiento del procedimiento del artículo 271 *ibidem*.

<sup>1</sup> Radicación número 11001-03-27-000-2012-00045-00 (19718), consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



Conviene conocer el texto exacto de este argumento:

"(...)

En efecto, si bien dichas sentencias fueron proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, una de las Secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ninguna de ellas tuvo como objeto, unificar la jurisprudencia de los Tribunales, pues para ello debe adelantarse el procedimiento previsto en el artículo 271ib., el cual no existía para la época en que se expedieron dichas sentencias, y que tiene precisamente como objeto que la Sección se pronuncie con la finalidad expresa de constituirse en unificadoras de jurisprudencia o de tener el carácter de una decisión de importancia jurídica o de trascendencia social o económica, respecto de asuntos de los Tribunales".

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso tomar en consideración igualmente que el Reglamento del Consejo de Estado establece, en su artículo 80, respecto a la identificación y publicidad de las sentencias de unificación jurisprudencial que:

"(...) se identificarán con las siglas CE-SUJ seguidas del número de la Sección y el número anual consecutivo que les corresponda. Dichas sentencias serán publicadas en la sede electrónica del Consejo de Estado, en un enlace especial de fácil acceso e identificación".

Por su parte, el párrafo transitorio del mismo artículo establece que corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las Secciones identificar las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas a partir del 2 de julio de 2012 de conformidad con el artículo 270 del CPACA.

Conforme con lo anterior, una vez analizada la sentencia del 22 de enero de 2015, que se invoca como de unificación, se encuentra que ésta fue proferida para decidir la segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho proveniente del Tribunal Administrativo de Sucre, sin que se agotara el trámite dirigido a otorgarle propiamente la condición de sentencia de unificación en los términos del artículo 271 *ibidem*, toda vez que la Sección no manifestó que la profiriera con la finalidad de unificar o sentar jurisprudencia.

De acuerdo con la argumentación expuesta, la Agencia encuentra que la sentencia invocada por la peticionaria no corresponde a una sentencia de unificación conforme con lo dispuesto en los artículo 270 y 271 del CPACA.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



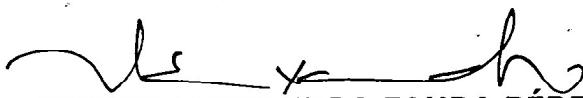
### 3. Conclusión y concepto previo de la Agencia

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Agencia concluye que la sentencia 25000-23-42-000-2012-02017-01 (0775-2014) del 22 de enero de 2015, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, con ponencia del Consejero (E) Alfonso Vargas Rincón, no es una sentencia de unificación jurisprudencial, pues no se ajusta a los postulados de los artículos 270 y 271 del CPACA.

Finalmente, se invita a esa entidad a consultar los siguientes documentos elaborados por la Agencia en relación con el mecanismo de extensión de jurisprudencia, como herramientas que contribuirán al entendimiento y aplicación del mismo: Documento de Análisis Jurídico del mecanismo de extensión de jurisprudencia<sup>2</sup>, Documento Especializado No. 18: El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación<sup>3</sup> y la Circular externa No. 2 de 2017 sobre Lineamientos para la intervención de las entidades públicas en el trámite de extensión de jurisprudencia previsto en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup>.

Este concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el parágrafo del artículo 2.2.3.2.1.7. del Decreto 1069 del 2015, esto es, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



**FRIDCY ALEXANDRA FAURA PÉREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: JMDIAZS

Revisó: Andrea Carolina Gómez Peña

<sup>2</sup> Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andie/extencion\\_jurisprudencia/Documents/documento\\_analisis\\_juridico\\_08\\_05\\_solicitud\\_CJC\\_100817.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andie/extencion_jurisprudencia/Documents/documento_analisis_juridico_08_05_solicitud_CJC_100817.pdf)

<sup>3</sup> Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andie/documentos\\_especializados/Documents/documento\\_especializado\\_ext\\_jurisprudencia\\_final\\_elaborado\\_2017\\_RPE20\\_06\\_revisado\\_JJG\\_ACGP\\_23\\_06\\_17.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andie/documentos_especializados/Documents/documento_especializado_ext_jurisprudencia_final_elaborado_2017_RPE20_06_revisado_JJG_ACGP_23_06_17.pdf)

<sup>4</sup> Disponible en:  
[https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202017/DispForm.aspx?ID=2&Source=https%3A%2F%2Fwww%2Edefensajuridica%2Egov%2Eco%2Fnormatividad%2Fcirculares%2FPaginas%2Fcirculares\\_2017%2Easpx&ContentTypeId=0x0100E16A994CE26A544EB98E442DB8FE647D](https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202017/DispForm.aspx?ID=2&Source=https%3A%2F%2Fwww%2Edefensajuridica%2Egov%2Eco%2Fnormatividad%2Fcirculares%2FPaginas%2Fcirculares_2017%2Easpx&ContentTypeId=0x0100E16A994CE26A544EB98E442DB8FE647D)

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)