



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

Temas: Sentencia de unificación de jurisprudencia - Interpretación del artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 para el reconocimiento de la pensión gracia establecida por la Ley 114 de 1913 y demás normas que la hubieren desarrollado o modificado.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA - SUJ-030-CE-S2-2021

1. En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 271 del CPACA y el artículo 14 del Acuerdo 080 de 2019,¹ mediante sentencia para unificar jurisprudencia, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la providencia del 11 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que negó las pretensiones de la demanda.

¹ 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.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

2. La señora Hirma Nubia Jiménez Lozano, actuando por intermedio de apoderado judicial, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en los términos del artículo 138 del CPACA,² con el fin de que se anulen las siguientes 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 incoado 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.³

3. Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, la actora solicitó condenar a la entidad demandada a lo siguiente: **(i)** reconocer 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; **(ii)** pagar las mesadas ordinarias y adicionales adeudadas con los ajustes respectivos; **(iii)** sufragar los intereses moratorios previstos por el artículo 141 de la Ley 100 de 1993; **(iv)** actualizar el valor de las condenas con base en el IPC,⁴ o al por mayor, conforme lo autoriza el artículo 187 del CPACA; **(v)** cumplir la sentencia que ponga fin al proceso al tenor de lo dispuesto en el artículo 192 del CPACA, teniendo en cuenta los intereses moratorios allí establecidos; y **(vi)** pagar las costas y agencias en derecho que se impongan.

² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³ Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

⁴ Índice de Precios al Consumidor.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

1.1.2. Hechos

4. Como hechos relevantes, el apoderado de la demandante relató los siguientes:

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.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

5. Como tales se señalaron los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336 de la Constitución Política; 1, 3 y 4 de la Ley 114 de 1913; 6 de la Ley 116 de 1928; 3 del Decreto 081 de 1976; 3 del Decreto Ley 2277 de 1979; y 15 de la Ley 91 de 1989.

⁵ La demandante no identificó el acto de nombramiento.

⁶ La demanda fue radicada el 7 de abril de 2016 (folio 58 del expediente).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

6. Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante expuso los argumentos que se resumen a continuación:

i) La señora Hirma Nubia Jiménez Lozano cumplió con todos los requisitos previstos por el legislador para acceder a la pensión gracia, de los cuales la UGPP admitió los siguientes: **a.** cuenta con más de 50 años de edad; **b.** ha laborado con honradez y dedicación; **c.** se vinculó al servicio docente antes y después del 31 de diciembre de 1980; **d.** ha observado buena conducta.

ii) La entidad accionada sostiene que no es posible reconocer la referida prestación por cuanto la interesada no demostró una vinculación del orden territorial con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y trabajó de manera interrumpida.

iii) En el *sub lite* se deben convalidar los tiempos laborados antes del 31 de diciembre de 1980, ya que la actora ostentó una vinculación de carácter departamental, fue nombrada por el secretario de educación del departamento de Boyacá y realizó aportes al sistema de seguridad social con destino a la caja de previsión de dicho ente territorial.

iv) Los tiempos laborados en los años 1979 y 1980 obedecieron a una vinculación en interinidad, pero tal carácter no conlleva la pérdida del derecho a la pensión gracia; por el contrario, el Consejo de Estado ha sostenido que dicha figura es apta para acceder al beneficio pensional en comento.

v) También es preciso computar los años laborados como docente desde 1982, toda vez que la accionante fue nombrada por el alcalde del municipio de Sogamoso, es decir, que su relación laboral fue del orden municipal y no nacional.

vi) El hecho de que la actora haya prestado sus servicios de manera interrumpida no es causal suficiente para negar el acceso a la pensión gracia, pues conservó su vinculación como educadora nacionalizada, en tanto no fue nombrada por el Ministerio de Educación Nacional.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

1.2. Contestación de la demanda

7. La apoderada de la UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda⁷ y expuso las siguientes razones de defensa:

i) 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.

iv) El mencionado ente territorial certificó que la accionante tuvo la condición de docente nacional desde el 1 de febrero de 1982 hasta el 29 de agosto de 2014, entonces, no acreditó una vinculación del orden territorial y tampoco demostró si se le pagó con recursos propios de ese ente o del situado fiscal -hoy sistema general de participaciones-, pues en este último evento tampoco sería viable reconocer la pensión gracia, ya que uno de los requisitos es que no se reciba una recompensa nacional.

v) Durante los años 1993 y 1994 la demandante se vinculó al municipio de Sogamoso mediante contratos de prestación de servicios, cuya naturaleza no ha

⁷ Folios 90 a 103.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

sido desvirtuada en sede judicial. En consecuencia, este período tampoco es válido para efectos pensionales, ya que no se verificó una relación legal y reglamentaria ni surgió el derecho a recibir prestaciones sociales.

vi) La Ley 91 de 1989 impuso un límite temporal en aras de ponerle fin a la aludida prestación. Es así como los docentes nacionalizados con vinculación posterior al 31 de diciembre de 1980 no pueden acceder a la pensión gracia ni quienes hayan tenido interrupciones antes y después de dicha fecha, ya que el nuevo ingreso se rige por la normativa vigente para ese momento.

vii) Finalmente, con base en los anteriores razonamientos, la UGPP propuso las excepciones de inexistencia de la obligación o cobro de lo no debido; ausencia de vulneración de principios constitucionales y legales; y prescripción.

1.3. La sentencia apelada

8. El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia del 11 de mayo de 2017, denegó las pretensiones de la demanda, con sustento en las siguientes consideraciones:⁸

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.

⁸ Folios 294 a 315 del expediente.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

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».

1.4. El recurso de apelación

9. La demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión con el fin de que se revoque y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda, en atención a los siguientes razonamientos:⁹

⁹ Folios 318 a 323.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

i) La señora Hirma Nubia Jiménez Lozano cumplió con los requerimientos legales para el reconocimiento de la pensión gracia, pues demostró más de 50 años de edad y 20 años de servicio como docente municipal, departamental y nacionalizada.

ii) Igualmente, la actora se vinculó como profesora con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y dichos tiempos deben sumarse con los laborados con posterioridad a la referida fecha.

iii) Contrario a lo sostenido por el *a quo*, en el expediente obran pruebas suficientes para demostrar que la vinculación de la interesada fue del orden territorial, pues fue nombrada por autoridades municipales y departamentales. Además, sus salarios se pagaron con recursos del departamento de Boyacá.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

1.5.1. La demandante

10. La señora Hirma Nubia Jiménez Lozano guardó silencio dentro de la oportunidad concedida para alegar de conclusión.

1.5.2. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

11. La entidad demandada descorrió el término para alegar y solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, toda vez que la actora no acreditó 20 años de servicio como docente territorial o nacionalizada; tampoco consolidó el derecho reclamado con anterioridad al 29 de diciembre de 1989 y los tiempos laborados con financiación del situado fiscal y del sistema general de participaciones no son computables para tales efectos.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

1.6. El Ministerio Público

12. El agente del Ministerio Público solicitó revocar la sentencia apelada y acceder a las súplicas de la demanda, con base en los siguientes argumentos:¹⁰

i) Pueden obtener la pensión gracia los docentes que se hayan vinculado antes del 31 de diciembre de 1980 sin importar si consolidaron el derecho antes o después de la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, pues en este último caso tenían una expectativa legítima que debía protegerse.

ii) También deben reconocerse los tiempos laborados con financiación del situado fiscal o del sistema general de participaciones. En efecto, es preciso acoger la interpretación más favorable al trabajador y posibilitar que los docentes nacionalizados accedan a la pensión gracia, conforme lo previó el legislador.

iii) La actora cumplió con todos los requisitos para obtener el beneficio pensional en controversia, aclarando que las mesadas están sujetas al fenómeno de la prescripción trienal.

1.7. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE

13. La ANDJE intervino en el presente asunto, conforme a las facultades previstas en los artículos 2 y 6 del Decreto Ley 4085 de 2011 y 610 del CGP,¹¹ en los siguientes términos:¹²

i) Los docentes que tuvieron una vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980, pero se retiraron y posteriormente se reincorporaron al servicio educativo no tienen derecho a la pensión gracia, pues la relación debía estar vigente para esa fecha y sin interrupción.

¹⁰ Folio 347 a 357.

¹¹ Código General del Proceso.

¹² Esta información reposa en la plataforma SAMAI.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

ii) En sentencia de Unificación SUJ-SII-11 de 2018, el Consejo de Estado afirmó que para determinar el carácter nacional, nacionalizado o territorial de la plaza docente, se debía verificar la naturaleza del establecimiento, la autoridad nominadora y los recursos con que se pagan los salarios.

iii) Los referidos criterios no son suficientes para determinar la naturaleza de la plaza, ya que el artículo 54 de la Ley 24 de 1988, modificado por el artículo 9 de la Ley 29 de 1989, delegó en las autoridades territoriales el nombramiento del personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados. Además, se corre el riesgo de reconocer la pensión gracia a un docente nacional al que se le hayan pagado sus emolumentos con recursos girados por la nación.

iv) Por el contrario, se puede considerar que la plaza docente es territorial o nacionalizada si se cumplen los siguientes supuestos: 1) el régimen salarial y prestacional es del orden territorial; 2) antes de la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, el docente hubiera aportado para pensiones a un fondo de ese orden y este tenga a cargo la pensión ordinaria de jubilación, es decir, que si las cotizaciones se hicieron a Cajanal, la vinculación será nacional.

14. La Sala decide, previas las siguientes

2. Consideraciones

2.1. Cuestión previa

15. El 27 de abril de 2022, la UGPP solicitó emitir «sentencia de unificación jurisprudencial, a través de la cual se defina la posición respecto del régimen de la pensión gracia en el sentido de definir o concretar qué es lo que debe entenderse como “plaza docente” su definición, requisitos y lineamientos que permitan dilucidar cuáles son las condiciones que debe reunir “la plaza” a la que se refiere



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

la sentencia de unificación SUJ-11-S2 de 21-06-2018, para ser considerada como nacional, nacionalizada o territorial».

16. Los argumentos elevados en dicha solicitud guardan consonancia con la intervención de la ANDJE dentro del *sub lite*. En efecto, ambas entidades coinciden en que el Consejo de Estado debe analizar la cuestión litigiosa bajo el entendido de que la plaza docente es territorial o nacionalizada si se cumplen los siguientes supuestos: 1) el régimen salarial y prestacional es territorial; y 2) antes de la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, el maestro hubiera aportado para pensiones a un fondo de ese orden y este tenga a cargo la pensión ordinaria de jubilación, es decir, que si las cotizaciones se hicieron a Cajanal, la vinculación será nacional.

17. Por su parte, el artículo 271 del CPACA dispone que para asumir el trámite de las solicitudes de unificación de jurisprudencia a petición de parte o de la ANDJE, aquellas deben formularse «hasta antes de que se registre ponencia de fallo».¹³

18. Una vez consultadas las actas de la Secretaría de la Sección Segunda de esta corporación, se observa que el proyecto de fallo dentro del presente proceso había sido radicado con antelación a la solicitud de unificación de jurisprudencia elevada por la UGPP,¹⁴ es decir, que la entidad actuó por fuera de la oportunidad prevista para el efecto, razón por la que se rechazará tal petición.¹⁵

19. Teniendo en cuenta que la intervención de la ANDJE coincide con las razones que esgrimió la UGPP para solicitar que se dicte sentencia de unificación,

¹³ Al respecto, ver las siguientes providencias del Consejo de Estado: i) Sección Cuarta, auto del 25 de noviembre de 2021, radicado: 19001-23-33-000-2019-00141-02 (25626); ii) Sección Quinta, auto del 24 de junio de 2021, radicado: 19001-23-33-000-2020-00067-01; iii) Sala Plena, auto del 13 de abril de 2021, radicado: 11001-03-28-000-2020-00046-00.

¹⁴ Las actas dan cuenta de los siguientes registros del proyecto de fallo 18 de marzo, 8 de abril, 11 y 25 de noviembre y 9 de diciembre de 2021; 27 de enero, 10 y 24 de febrero, 14 de marzo, 7 y 28 de abril y 14 de julio de 2022.

¹⁵ Teniendo en cuenta que el auto que no avoca conocimiento con fines de unificación carece de recursos, en armonía con el principio de economía procesal, la Sala acoge el lineamiento trazado por esta corporación en el sentido de negar la petición dentro de la sentencia que pone fin al proceso. Al respecto, se puede consultar la sentencia del 24 de junio de 2021, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, radicado: 19001-23-33-000-2020-00067-01.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

la Sala se abstendrá de abordar el análisis propuesto por dicha agencia, en aras de garantizar el debido proceso de la parte actora y permitir que en otro litigio se radique tal solicitud en forma oportuna y con sujeción a los lineamientos establecidos por el legislador. De esta manera se garantizan los derechos de contradicción y defensa de todos los interesados.

2.2. Problema jurídico

20. El problema jurídico 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.

21. En aras de resolver el anterior interrogante, se tendrá como faro orientador el auto de 5 de marzo de 2020, mediante el cual esta Sección avocó el conocimiento del presente asunto con fines de unificación en relación con 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».

22. Para efectos metodológicos, el estudio del *sub lite* se desarrollará en el siguiente orden: 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.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

2.3. Contexto histórico de la educación en Colombia

23. La Sala estima oportuno hacer un recuento histórico de la forma en que se ha regulado el servicio educativo en Colombia, con el ánimo de contextualizar el objeto de estudio de la presente providencia. Para el efecto, se demarcarán tres etapas, de acuerdo con la fecha de entrada en vigencia de las normas que definieron cada período como se expone a continuación.

✓ **Primera etapa.** Del 1 de enero de 1904 al 31 de diciembre de 1975. Es oportuno recordar que en este lapso se expidió la Ley 114 de 1913, que creó la pensión gracia objeto de análisis.

24. Durante esta etapa rigió la Ley 39 de 1903¹⁶ y dispuso que la educación oficial primaria estaría a cargo de los departamentos y la secundaria de la nación; sin embargo, se precisó que los departamentos y municipios que dispusieran de recursos suficientes podrían sostener establecimientos de enseñanza secundaria. También se advirtió que «[e]s obligación de los Municipios suministrar local y mobiliario para el funcionamiento de las Escuelas urbanas y rurales. Los Concejos municipales apropiarán las sumas necesarias para ello».

25. Durante este período el servicio educativo se pagaba con recursos propios de los entes territoriales, pero ello implicaba dificultades porque aquellos no contaban con los dineros suficientes para atender los gastos que se estaban generando. Como consecuencia, se expidió la Ley 111 de 1960 con el fin de prescribir que, desde el 1 de enero de 1961, la nación tendría a su cargo el pago de los sueldos del magisterio oficial de la enseñanza primaria en todo el territorio de la República.

26. En la Sentencia SU-014 de 2020, la Corte Constitucional precisó que la medida adoptada por la Ley 111 de 1960 «solo tuvo la finalidad de liberar a los

¹⁶ La Ley 39 de 1903 fue reglamentada por el Decreto 491 de 1904.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

fiscos seccionales de un gasto que no estaban en capacidad de soportar¹⁷; pero en todo caso, la asunción de este concepto por la Nación no implicó que las entidades territoriales perdieran la totalidad de sus competencias frente a la educación primaria, dado que continuaban encargadas de la administración del personal docente y los planteles educativos en sus respectivas jurisdicciones, y del pago de las prestaciones a que hubiere lugar».

✓ **Segunda etapa.** Del 1 de enero de 1976 al 11 de agosto de 1993. En este período se expidieron las Leyes 43 de 1975 y 91 de 1989. La primera nacionalizó la educación, esto es, dispuso que la educación primaria y secundaria, que venían prestando los departamentos, el distrito especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías, quedaría a cargo de la nación. Este proceso debía culminar el 31 de diciembre de 1980.

27. Por su parte, la Ley 91 de 1989 creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y adoptó importantes determinaciones en materia salarial y prestacional para dicho sector.

28. La citada norma tomó como fecha de corte el 31 de diciembre de 1980 con el objetivo de precisar el régimen prestacional que debía regir a los docentes vinculados con anterioridad y posterioridad a dicho momento y fijó la asunción de responsabilidades por parte de la nación y las entidades territoriales para el pago de tales acreencias.¹⁸ Para el efecto, el artículo 1 *ibidem* estableció la siguiente clasificación:

¹⁷ En la exposición de motivos se consideró que: “se trata de liberrar a los fiscos seccionales de un gasto cuya cuantía es relativamente apreciable. Y al trasladarlo a la Nación no debe considerarse como una inversión nueva para esta, sino como el complemento y protocolización legal de una medida que ya se viene ejecutando desde que se fijó, con destino a la educación pública, el mínimo del 10% del valor del presupuesto de rentas”. Por su parte, en la ponencia para primer debate del proyecto que dio origen a la Ley 111 de 1960, se explicó que: “Los Departamentos están bajo una crisis que cada día se hace más aguda, y ante la imposibilidad de darles de inmediato nuevas rentas, que no se ven fáciles, urge que la Nación, cuyos recursos se han fortalecido, venga a hacerse cargo de servicios que le incumben y que gradualmente sí puede tomar sobre sí (...)”. Cfr. Historia de la Leyes de 1960. Bogotá. Tomo XIII, N° 26. p 401 a 411.

¹⁸ La mencionada norma dispuso que las prestaciones del personal nacionalizado causadas hasta el 31 de diciembre de 1975 pertenecerían al respectivo departamento, intendencia, comaría o distrito; las atinentes al período de nacionalización, comprendido entre el 1 de enero de 1976 y el 31 de diciembre de 1980, estarían a cargo del tesoro nacional y de los fiscos seccionales en los porcentajes señalados en la referida Ley 43 de 1975 y, finalmente, las que se presentaran con posterioridad al 1 de enero de 1981 se imputarían a la Nación.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

- **Personal nacional.** Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.
- **Personal nacionalizado.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.
- **Personal territorial.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975, el cual previó que a partir de la entrada en vigencia de dicha norma «ningún Departamento, Intendencia o Comisaría, ni el Distrito Especial, ni los Municipios podrán, con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria; ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional».

29. En lo que atañe a esta segunda etapa, se destaca la Sentencia SU-014 de 2020,¹⁹ en tanto concluyó que la nacionalización de la educación realizada por la Ley 43 de 1975 «conllevó la asunción por parte del gobierno central del pago de los servicios educativos de los docentes otrora territoriales, situación que no derivó en que estos mutaran de plano a maestros nacionales, toda vez que este salto solo se dio para los vinculados a partir de la expedición de la Ley 91 de 1989 que unificó o igualó el régimen prestacional de todos los educadores».

✓ **Tercera etapa.** Está demarcada por la expedición de las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, que establecieron la descentralización de la educación. La primera rigió del 12 de agosto de 1993 al 20 de diciembre de 2001 y la segunda desde el 20 de diciembre de 2001 y se encuentra vigente. A esta tercera etapa se le ha

¹⁹ Corte Constitucional.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

conocido como «departamentalización» y «municipalización» del servicio educativo.²⁰

30. La Ley 60 de 1993 dispuso que los municipios,²¹ distritos²² y departamentos²³ prestarían directamente dicho servicio;²⁴ igualmente, se reglamentó la administración del personal²⁵ y del situado fiscal.²⁶

31. Durante su vigencia los departamentos asumieron mayoritariamente la administración de la educación, lo cual se tradujo en la asunción de, entre otras, las siguientes competencias: i) dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación del servicio educativo estatal en los niveles de preescolar, básica primaria, secundaria y media; ii) participar en la financiación y cofinanciación de dicho servicio y en las inversiones de infraestructura y dotación; y iii) asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal previstos para la educación oficial.

32. A su vez, la Ley 60 de 1993 aclaró que los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter distrital,²⁷ o departamental,²⁸ dependiendo de la entidad territorial que tuviera a cargo la prestación del servicio educativo. En consonancia con ello, los artículos 105 y 106 de la Ley 115 de 1994 regularon la vinculación al servicio educativo estatal y las novedades de personal.

33. Por su parte, la Ley 715 de 2001 dispuso que los municipios²⁹ y distritos certificados en educación tendrían a su cargo la prestación de dicho servicio en los niveles de preescolar, básica y media.³⁰

²⁰ Al respecto pueden consultarse los siguientes pronunciamientos del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil: i) Concepto 1607 del 9 de diciembre de 2004; y ii) Concepto del 14 de diciembre de 2016, radicado: 11001-03-06-000-2016-00109-00 (2301).

²¹ Artículos 2 y 16 de la Ley 60 de 1993.

²² Artículo 4 de la Ley 60 de 1993.

²³ Artículo 3 de la Ley 60 de 1993.

²⁴ Artículo 5, párrafo 1, de la Ley 60 de 1993.

²⁵ Artículo 6 de la Ley 60 de 1993.

²⁶ Artículos 9 y 21 de la Ley 60 de 1993.

²⁷ Artículo 4 de la Ley 60 de 1993.

²⁸ Artículo 3 de la Ley 60 de 1993.

²⁹ Artículo 6, numeral 6.2.2., de la Ley 715 de 2001.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

34. El artículo 9 *ibidem* precisó que «[l]as instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales» y en su artículo 15 previó que la educación estaría financiada principalmente con recursos del Sistema General de Participaciones con el fin de atender el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, la construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y el funcionamiento de las instituciones educativas.

35. El anterior recuento normativo permite evidenciar que el servicio educativo en Colombia ha tenido múltiples cambios que han repercutido en su funcionamiento, en el régimen salarial y prestacional de los educadores, así como en las responsabilidades que la nación y los entes territoriales han debido asumir frente a ellos.

36. De esta manera, se tiene un contexto histórico relevante y orientador para definir el alcance que debe otorgarse al artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989, de cara al objeto de unificación que se propone la presente sentencia.

2.4. Generalidades de la pensión gracia

37. El artículo 1 de la Ley 114 de 1913 dispuso que los maestros de escuelas primarias oficiales «que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley».

38. Por su parte, las Leyes 116 de 1928³¹ y 37 de 1933³² consagraron la

³⁰ Artículos 7, 23, 37, 38 de la Ley 715 de 2001.

³¹ Artículo 6. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el computo 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.

³² Artículo 3. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedaran nuevamente en la cuantía señalada por las leyes.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

posibilidad de que los docentes obtuvieran la pensión gracia computando los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, siempre y cuando cumplieran los demás requisitos fijados por el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, pues estos no fueron modificados por la normativa posterior.³³

39. Dentro de los requerimientos para acceder al mencionado beneficio, el artículo 4 *ibidem* incluyó el referente a que el educador no haya recibido o reciba «otra pensión o recompensa de carácter nacional».³⁴

40. En virtud de dicho condicionamiento, la Sala Plena de esta corporación, mediante sentencia del 29 de agosto de 1997, concluyó que «**la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional**, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, **los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales**».³⁵

41. En la mencionada sentencia también se indicó que, con ocasión de la expedición de la Ley 91 de 1989, dicha pensión especial debe reconocerse a los docentes **nacionalizados**, ya que inicialmente contaban con una vinculación del

Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la Ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

³³ Al respecto pueden consultarse las siguientes providencias del Consejo de Estado: i) sentencia de 16 de junio de 1995, radicado: 10665; ii) sentencia de 29 de agosto de 1997, radicado: S-699.

³⁴ Artículo 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
2. (Derogado por la Ley 45 de 1931).
3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento.
4. Que observe buena conducta.
5. (Derogado artículo 8 Ley 45 de 1931).
6. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

³⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de agosto de 1997, radicado: S-699. También pueden consultarse las siguientes providencias de la Sección Segunda que han acogido igual lineamiento: i) Subsección A, sentencia del 10 de marzo de 2016, radicado: 52001-23-33-000-2013-00145-01 (2604-2014); ii) Subsección B, sentencia del 1 de marzo de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2013-06449-01 (3989-2015); y iii) Subsección B, sentencia del 30 de enero de 2020, radicado: 23001-23-33-000-2016-00431-01 (5640-2018).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

orden territorial, pero fueron sometidos repentinamente a un cambio de tratamiento que los adscribió a la nación. Al respecto, se explicó que la norma en comento buscó «colmar las **expectativas** de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales».

42. En similar sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-085 de 2002 indicó que «los docentes oficiales en el país pertenecían a dos esferas administrativas diferentes: unos, vinculados por su nombramiento a las entidades territoriales y, otros, directamente nombrados por la Nación para la prestación del servicio. Se trata entonces de dos universos diferentes, lo que trajo como consecuencia remuneraciones distintas y, en materia de pensión, resultaba, en consecuencia, que los **docentes oficiales del orden territorial**, en principio, no tenían derecho a pensión por parte de la Nación, al paso que los vinculados a ésta sí tenían derecho a ella. Por eso, no resulta inexequible que el legislador haya instituido **para los primeros** la denominada pensión de gracia [...]».

43. En este orden de ideas, 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».

44. 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.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

45. Pese a 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.

2.5. Consolidación del derecho a la pensión gracia en los términos del artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989

46. 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.

47. Al interior de la jurisdicción se han identificado diversas posturas frente al sentido y alcance de la citada norma y de la Sentencia C-489 de 2000, que declaró su exequibilidad condicionada, las cuales se resumen a continuación:

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 1989.³⁶

³⁶ Al respecto, pueden consultarse las siguientes providencias del Tribunal Administrativo de Boyacá: i) sentencia del 23 de enero de 2018, radicado 2015-00495-00; ii) sentencia de 13 de abril de 2018, radicado 15001-33-33-000-2016-00460-00.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

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 1989.³⁷

48. Con el objetivo de resolver los interrogantes sobre los que se edifica la necesidad de unificación, este acápite se desarrollará bajo la siguiente subdivisión temática:

- a. Interpretación gramatical, histórica y teleológica del artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989
- b. Alcances de la Sentencia C-489 de 2000

A continuación, se abordarán los asuntos propuestos:

- a. Interpretación gramatical, histórica y teleológica del artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989**

49. Para efectos ilustrativos, se transcribirá nuevamente el artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989, en lo que respecta a los condicionamientos impuestos para el reconocimiento de la pensión gracia:

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

³⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 22 de enero de 2015, radicado: 25000-23-42-000-2012-02017-01 (0775-2014).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

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.

50. De acuerdo con la anterior disposición, la pensión gracia se reconoce a los docentes que estén dentro de los siguientes supuestos:

- i) Vinculados «hasta el 31 de diciembre de 1980».
- ii) Que «tuviesen o llegaren a tener derecho».
- iii) Que «cumplan con la totalidad de los requisitos» previstos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado.

51. El cumplimiento del primer componente normativo habilita la revisión del segundo y tercero, es decir, que es imperioso verificar si el docente tuvo una vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980, pues en caso de incumplirse este requerimiento no podrá estudiarse si puede llegar a tener derecho al reconocimiento pensional con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989.

52. Ahora bien, el segundo componente fijado en la disposición en comento, esto es, la expresión «tuviesen o llegaren a tener derecho», debe analizarse desde su sentido gramatical.

53. Al respecto, se observa que la frase contiene dos verbos expresados en modo subjuntivo, el cual alude a «información virtual, inespecífica, no verificada o



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

no experimentada»,³⁸ en otras palabras, denota deseo, irrealidad, probabilidad o virtualidad.³⁹

54. El primer verbo, esto es, «tuviesen» corresponde al pretérito imperfecto del modo subjuntivo, el cual, entre sus variados usos, indica «situaciones abiertas ancladas en el pasado», que pueden cerrarse en el momento del habla, pero también antes y después de este.

55. La Sala concluye que en el contexto en que se encuentra el verbo «tuviesen», puede interpretarse como la posibilidad de reconocer la pensión gracia a los docentes que antes o al momento de promulgarse la Ley 91 de 1989⁴⁰ hubieran cumplido los requisitos legalmente establecidos para el efecto, bajo la condición de que acreditaran una vinculación territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980.

56. Por su parte, el verbo «llegaren» está conjugado en futuro simple,⁴¹ el cual expresa «hechos venideros»,⁴² es decir, que ya no se refiere a los maestros que tuvieron consolidado el derecho pensional antes del 29 de diciembre de 1989, sino a quienes reunieran los requisitos con **posterioridad** a esa fecha, siempre y cuando demostraran una experiencia docente territorial o nacionalizada antes del 31 de diciembre de 1980. Bajo este entendido, el legislador estableció una situación potencial o de posible realización en el **futuro**, esto es, con posterioridad a la expedición de la ley que contiene tal previsión.

57. Dicha interpretación es congruente con el hecho de que el verbo «llegaren» está precedido de la conjunción disyuntiva «o», la cual denota «diferencia,

³⁸ Información extraída de la página oficial de la Real Academia Española, la cual puede consultarse en el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/modo#KSAI6FO>

³⁹ Revista Segunda Época, Universidad Nacional de Quilmes – Argentina. N.º 48. Segundo semestre de 2018, Artículo: Aproximación al modo subjuntivo del español desde una perspectiva multivariable. Autor: Alberto Cueva Lobelle. Enlace: <http://www.scielo.org.co/pdf/fofolios/n48/0123-4870-fofolios-48-00073.pdf>

⁴⁰ 29 de diciembre de 1989.

⁴¹ Del modo subjuntivo.

⁴² Nueva Gramática de la Lengua Española - <http://aplica.rae.es/grweb/cgi-bin/buscar.cgi>



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

separación o alternativa entre dos o más personas, cosas o ideas»;⁴³ por ende, la lectura gramatical del texto normativo analizado demuestra que el legislador estableció dos escenarios temporales para el reconocimiento de la pensión gracia, a saber: antes y después del 29 de diciembre de 1989.

58. Lo anterior, sin perder de vista que la norma igualmente trae otro límite temporal que atañe a la condición de que la pensión gracia solo puede reconocerse a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980; por lo tanto, el estudio de la prestación concierne a dos fechas relevantes, a saber: **a.** 31 de diciembre de 1980, que constituye el último momento en que podía realizarse la vinculación del docente que pretendiera el reconocimiento pensional especial; y **b.** 29 de diciembre de 1989, correspondiente a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, pero no puede entenderse como un plazo que demarque la última oportunidad para consolidar el derecho a la pensión gracia.

59. Es así como el artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 previó que los docentes «vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980» que «tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá». Esta última parte de la norma trae el verbo «**reconocerá**» conjugado en futuro simple⁴⁴ y denota una consecuencia en caso de cumplirse los anteriores supuestos, es decir, que los docentes «tuviesen» o «llegaren» a tener derecho a acceder a la aludida prestación.

60. La referida redacción contiene un imperativo para las autoridades administrativas y judiciales en el sentido de declarar el derecho a la pensión gracia del docente que haya tenido una vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 y que cumpla con las exigencias de la Ley 114 de 1913 y demás normas que la desarrollaron, sin importar el momento en que logre acreditar los requisitos de

⁴³ Información extraída de la página oficial de la Real Academia Española, la cual puede consultarse en el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/o>

⁴⁴ Del modo indicativo. Esta conjugación expresa «una situación posterior al momento de enunciación», es decir, «acontecimientos venideros», según la Nueva Gramática de la Lengua Española - <http://aplica.rae.es/grweb/cgi-bin/buscar.cgi>



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

edad y tiempo de servicio, es decir, que lo haga antes o después del 29 de diciembre de 1989.

61. Bajo este hilo argumentativo, no es posible sostener que el reconocimiento de la pensión gracia se ató al límite temporal de la promulgación de la Ley 91 de 1989 -29 de diciembre de 1989-, pues se vaciaría de sentido la disposición que estableció dos momentos diferentes y alternativos para tal fin, uno expresado en pasado (tuviesen) y el otro en futuro (llegaren).

62. Además, se desconocería el efecto general e inmediato de las normas en el tiempo,⁴⁵ pues precisamente la disposición en comento previó que a partir de su expedición y en adelante se reconocería la pensión gracia con la condición de que el docente cumpliera con el requisito de tener una vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 y que acreditara las demás exigencias para acceder a dicho beneficio especial.

63. Aunado a lo anterior, en sentencia de unificación del 22 de enero de 2015, esta corporación indicó que la expresión «vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980» no exige que la vinculación esté vigente para esa fecha, sino que lo relevante es haberse desempeñado como docente territorial o nacionalizado con antelación a ese momento. En tal sentido, se sostuvo:⁴⁶

[...] la expresión “docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contemplada objeto de análisis, no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, pues lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional [...].

⁴⁵ SU-309 de 2019.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 22 de enero de 2015, radicado: 25000-23-42-000-2012-02017-01 (0775-2014). En igual sentido pueden consultarse las siguientes sentencias de la Sección Segunda de esta corporación: i) del 4 de mayo de 2006, radicado: 25000-23-25-000-2001-04323-01(2114-05); ii) del 2 de marzo de 2006, radicado: 47001-23-31-000-2000-00604-01(4668-04); iii) del 7 de febrero de 2008, radicado: 63001-23-31-000-2001-01337-01 (2354-04); iv) del 11 de marzo de 2015, radicado: 52001-23-33-000-2012-00171-01 (0368-14).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

64. Conforme al anterior lineamiento, el artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989 no exige que al 31 de diciembre de 1980 el docente debe encontrarse en servicio activo, pues lo que el texto preceptúa es que dicha fecha «es el límite máximo para que el educador se vincule, siendo viable que haya sido con antelación a la mencionada calenda»,⁴⁷ es decir, que no es válido imponer un requerimiento adicional que no previó el legislador para restringir el acceso a la prestación.

65. Igualmente, esta corporación ha explicado que para el reconocimiento de la pensión gracia a los «docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980», la aludida norma no estableció exigencia alguna frente a los siguientes aspectos: **a.** contar con determinado período de vinculación con anterioridad al 31 de diciembre de 1980; **b.** que los servicios prestados como docente sean continuos o interrumpidos; **c.** que para la referida fecha el maestro deba tener un vínculo laboral vigente.⁴⁸

66. Así las cosas, la línea jurisprudencial del Consejo de Estado se ha encaminado a afirmar que la condición para el reconocimiento de la pensión gracia «es que la vinculación del docente territorial sea anterior al 31 de diciembre de 1980, **contando tiempos posteriores siempre y cuando se demuestren como nacionalizados o territoriales**».⁴⁹

67. Los razonamientos antes expuestos son consonantes con las ponencias y debates que se suscitaron al interior del Congreso para la expedición de la Ley 91 de 1989, de los cuales se extraen los siguientes apartes:

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 19 de junio de 2020, radicado: 15001-23-33-000-2013-00145-02 (3683-19). En igual sentido puede consultarse de la sentencia del 7 de diciembre de 2016, radicado: 25000-23-42-000-2013-04645-01 (3793-14).

⁴⁸ Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 9 de noviembre de 2017, radicado: 25000-23-42-000-2013-05752-01 (2535-16).

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 19 de septiembre de 2019, radicado: 11001-03-15-000-2019-02219-01 (AC).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

[...] La Federación Colombiana de Educadores ha expresado que es injusto perjudicar con la eliminación de la pensión de gracia a los maestros vinculados con anterioridad al 1° de enero de 1981, que crean tener el derecho a su reconocimiento. [...] Se aprecia que la transacción correcta es **mantener la expectativa de reconocimiento de la pensión de gracia** para quienes se hubieren vinculado con anterioridad al 1° de enero de 1981 [...].⁵⁰

Cómo clarifica este punto de proyecto que dice: año nacionalización de la educación año 1981 a 1° de enero, que es lo que dispone la Ley 43 y aquí se ratifica en consecuencia, maestros vinculados hasta ese año, cuando se jubilen podrán reclamar la pensión de gracia siempre y cuando cumplan los requisitos, **o sea que no se les afecta la aspiración a su pensión de gracia.** [...].⁵¹ (Resalta la Sala).

68. De acuerdo con el anterior contexto, se reafirma la premisa de que el legislador salvaguardó las expectativas de los docentes vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 con el fin de que pudieran completar los requisitos de edad y tiempo de servicios requeridos para acceder a la pensión gracia.

69. Por su parte, la Sentencia C-506 de 2006 efectuó un análisis histórico y teleológico de la Ley 91 de 1989 en los siguientes términos:

[...] los apartes demandados persiguen brindar la necesaria claridad sobre los regímenes que deben aplicarse a los docentes vinculados **hasta** la fecha de promulgación de la ley y quienes se vinculen **con posterioridad** a la misma. El legislador busca **mantener** las prestaciones establecidas para los docentes vinculados y señalar las normas aplicables a quienes se vinculen **a partir** del 1 de enero de 1990. [...].

Lo anterior está en consonancia con los antecedentes legislativos de la ley en estudio ya que se pretendió **mantener** los regímenes establecidos **hasta antes** de la promulgación de la presente ley, es decir, **hasta el 31 de diciembre de 1989** y **con posterioridad** a esta fecha (entrada en vigencia de la presente ley) **unificar** sólo en determinadas materias el régimen laboral de los docentes. Se sostuvo:

“Los resultados arrojados sirvieron como base para **conciliar** fórmulas capaces de responder en forma razonable y dar una solución definitiva, **sin detrimento de las conquistas y derechos laborales de los docentes** y que permita aplicar estrategias financieras capaces de responder a las erogaciones que pudieran resultar exigibles a corto plazo, así como sentar bases sólidas para enfrentar en el largo plazo, las proyecciones de los costos arrojados por los estudios.

[...]

Muchos se preguntarán **¿por qué no se unifica el régimen de quienes se vinculen hasta el 31 de diciembre de 1989...** Se responde: el actual proyecto y

⁵⁰ Anales del Congreso, No. 103 de 17 de octubre de 1989, página 5.

⁵¹ Anales del Congreso, No. 9 de 22 de febrero de 1990, página 3.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

su pliego de modificaciones contienen una **transacción con FECODE y el Gobierno. Tal nivelación tendría que hacerse por lo alto, pues nadie aceptaría ser desmejorado...El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio aplicará y lo logrará sin traumatismos, dos conceptos básicos: primero, un régimen único para los docentes que se vinculen a partir del 31 de diciembre de 1989, y segundo, los diversos regímenes territoriales para los vinculados hasta esa fecha.**”

[...] El legislador [...] atendió los mandatos constitucionales al **mantener**, en relación con las situaciones **acaecidas hasta** la fecha de promulgación de la Ley 91 de 1989, los regímenes establecidos en relación con los docentes nacionales. Y, respecto a las situaciones de los docentes nacionales **a partir** de la vigencia de la presente ley y que se vinculen **con posterioridad** a la misma, como en relación con las pensiones de los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y aquellos que se nombren a partir del 1º de enero de 1990, refirió al régimen aplicable por la entrada en vigencia de la Ley, sin vulnerar los derechos adquiridos, el derecho al pago oportuno y reajuste periódico de pensiones y la favorabilidad laboral, el derecho a la seguridad social y el derecho a la igualdad. (Resaltado fuera del texto).

70. En la aludida Sentencia C-506 de 2006, la Corte Constitucional estudió, entre otros cargos, el referido a que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 limitó de manera injustificada el acceso a la pensión gracia de los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981; sin embargo, la alta corporación se apartó de tal razonamiento, toda vez que el legislador pretendió unificar el régimen salarial y prestacional de los educadores y respetó las conquistas laborales alcanzadas hasta ese momento, por ende, quienes ingresaron con anterioridad las conservarían, pero quienes se vincularon con posterioridad deberían sujetarse a la nueva normativa.

71. En lo que respecta al *sub lite*, la referida providencia contiene elementos relevantes para aclarar cuál fue el límite temporal impuesto por dicha ley para el reconocimiento del mencionado beneficio pensional, los cuales se analizan de la siguiente manera:

i) La Ley 91 de 1989 fue el resultado de la transacción entre el Gobierno nacional y la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación – FECODE. Esta última tiene como objetivos formular un nuevo proyecto sindical, responder las demandas de los afiliados a partir de la articulación de los diferentes intereses en juego, construir una estrategia amplia de comunicación, fortalecer los sindicatos



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

del magisterio y posicionarse como la organización que defiende la educación pública.⁵²

ii) La Ley 91 de 1989 surgió en el marco de la tensión existente, de un lado, entre el interés del Gobierno de unificar el régimen salarial y prestacional de los educadores, así como reducir la carga económica que se generaba por la dispersión normativa y, de otra parte, la pretensión de los maestros de mantener las reivindicaciones laborales conseguidas luego de años de esfuerzos dirigidos a optimizar sus condiciones salariales, en aras de que se reconociera la importancia de la profesión docente y se mejorara la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

iii) Las diferencias antes anotadas dieron lugar a una transacción, esto es, a una concesión entre las partes en conflicto con miras a armonizar esos intereses contrapuestos, respetando el ordenamiento jurídico superior. En lo que atañe a la pensión gracia, se determinó mantener la prestación a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, es decir, que no se reconocería a quienes se vincularan a partir del 1 de enero de 1981.

iv) Las discusiones que precedieron la expedición de la Ley 91 de 1989 evidencian el papel que cumple el derecho para atender las demandas sociales, así como promover el interés general y constituirse en una herramienta para la solución pacífica, ecuatorial y razonable de las diferentes controversias que se suscitan al interior de una nación, con el propósito de lograr la mayor realización de los derechos y principios que en determinado momento entran en contradicción y que de todas maneras gozan de protección por parte del ordenamiento jurídico, es decir, que resulta legítimo propiciar salidas que satisfagan de la mejor manera los diferentes bienes jurídicos tutelados y que entran en juego ante alguna problemática.

72. En efecto, dicha norma obedeció a la tensión que se presentaba con

⁵² <https://www.fecode.edu.co/index.php/quienes-somos/objetivos.html>



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

ocasión de las reclamaciones laborales elevadas por el ramo docente, en contraste con la necesidad de salvaguardar los recursos públicos a partir de la eliminación de prerrogativas que el ejecutivo consideraba injustificadas.

73. Como consecuencia, se mantuvo el reconocimiento de la pensión gracia para los docentes que tenían la **expectativa** de ser beneficiarios de aquella.

v) Bajo este contexto, el órgano legislativo derogó la pensión gracia a partir del 29 de diciembre de 1989, pero la mantuvo antes y después de esa fecha a quienes hubieran tenido una experiencia docente territorial o nacionalizada con antelación al 31 de diciembre de 1980.

74. En este orden de ideas, conforme a lo indicado en la Sentencia C-506 de 2006, en consonancia con los antecedentes legislativos de la Ley 91 de 1989, se concluye que esta disposición buscó proteger las reivindicaciones laborales alcanzadas por los educadores hasta ese momento, dentro de las que se encontraba la pensión gracia de jubilación; por ende, el único límite temporal que se impuso consistió en que los docentes territoriales y nacionalizados demostraran haber ingresado al magisterio con antelación al 31 de diciembre de 1980, pues a ellos se les debería seguir respetando el régimen pensional que los cobijaba, en otras palabras, se protegieron tanto los derechos adquiridos como las **expectativas** de completar los requisitos para obtener el derecho pensional, pues las normas seguirían proyectando sus efectos en el tiempo para los servidores vinculados en la forma indicada.

b. Alcances de la Sentencia C-489 de 2000

75. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-489 de 2000, declaró exequible la expresión «vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980», pero bajo el entendido de que «las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia la ley 91/89, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989, quedan a salvo de la nueva normatividad por cuanto



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

constituyen derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer». Además, en la parte considerativa se precisó lo siguiente:

No obstante lo anterior, la Corte considera importante hacer claridad en lo siguiente: a los docentes que antes de entrar a regir la ley 91/89 (diciembre 29/89) hubieran completado todos los requisitos exigidos en el ordenamiento positivo para tener derecho a la pensión de gracia, deberá reconocérseles, pues los derechos adquiridos, por expreso mandato constitucional (art. 58 C.P.), deben ser protegidos y respetados por la ley nueva. De ahí que esta corporación haya reiterado la regla general contenida en el artículo 58 de la Carta, de acuerdo con la cual: una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior. En consecuencia, la expresión que aquí se acusa en estos casos no tendría operancia.

No sucede lo mismo con quienes para esa fecha aún no habían cumplido los requisitos para gozar de tal pensión, pues frente a ellos simplemente existía una mera expectativa o probabilidad de obtener algún día ese beneficio, esto es, cuando cumplieran la condición faltante. Por tanto, bien podía el legislador modificar esas expectativas de derecho, sin vulnerar norma constitucional alguna.

76. En virtud del anterior lineamiento jurisprudencial, algunos juzgados y tribunales administrativos del país han sostenido que la Sentencia C-489 de 2000 dispuso un límite temporal, consistente en que la pensión gracia únicamente se podría reconocer a quienes hubieran reunido todos los requisitos antes del 29 de diciembre de 1989; sin embargo, esta conclusión no se desprende del texto de la referida providencia y resulta contradictoria con las demás sentencias de constitucionalidad que han abordado asuntos similares. Esta tesis se funda en los siguientes razonamientos:

i) 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.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

77. Sin embargo, 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.

78. 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.

ii) En consonancia con lo anterior, mediante la Sentencia C-954 de 2000,⁵⁴ se declaró la exequibilidad del artículo 15, numeral 2, literal a), de la Ley 91 de 1989, puesto que no vulneró el derecho a la igualdad de los docentes que ingresaron al servicio después del 31 de diciembre de 1980, sino que buscó «garantizar y reconocer el derecho a la pensión gracia de “Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, en los términos en que la prestación fue concebida por las disposiciones legales que la consagran, desarrollan y modifican».

iii) En las Sentencias C-479 de 1998 y C-915 de 1999 se analizó la constitucionalidad de las Leyes 114 de 1913 y 37 de 1933 por considerar que, aunque fueron derogadas por la Ley 91 de 1989, continuaban produciendo efectos, esto es, seguían vigentes para los docentes que se vincularon con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y que «cumplieron o llegaren a cumplir los requisitos»⁵⁵ exigidos para obtener tal beneficio pensional.

⁵³ Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. [...].

⁵⁴ Posteriormente, la Sentencia C-395 de 2007 dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-954 de 2000, que declaró exequible el literal A, numeral 2°, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

⁵⁵ Sentencia C-479 de 1998.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

79. La anterior conclusión también fue plasmada en la Sentencia C-085 de 2002, que estudió la constitucionalidad de la Ley 116 de 1928 partiendo del supuesto de que la Ley 91 de 1989 «distinguió dos situaciones en relación con los docentes, una, para los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 y, otra, para los vinculados a partir del 1º de enero de 1981, teniendo en consideración, para los primeros, la naturaleza del vínculo, según lo dispuesto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 192, 37 de 1937, entre otras».

80. Por lo anterior, se estimó necesario analizar la exequibilidad de la Ley 116 de 1928, porque siguió aplicándose «respecto de los docentes nacionalizados, es decir, los vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, por las entidades territoriales».

81. Lo anteriormente expuesto demuestra que la alta corporación ha tenido presente que la pensión gracia permaneció proyectando sus efectos luego de la promulgación de la Ley 91 de 1989, motivo por el que resultaba viable analizar el contenido y alcance de las normas que la desarrollaron.

iv) En igual sentido, la Sentencia C-084 de 1999 estableció que la pensión gracia «sólo subsiste para los docentes que se vincularon al servicio oficial **antes** del 31 de diciembre de 1980», es decir, que mantuvo sus efectos aún con posterioridad a la expedición de la Ley 91 de 1989, pues esta así lo dispuso expresamente en su artículo 15.

82. A partir de dicha premisa, se sostuvo que «[e]llo significa, a contrario sensu, que ella [alude a la pensión gracia] no rige para los vinculados **a partir** del 1º de enero de 1981, pues éstos docentes, “nacionales y nacionalizados”, tendrán derecho “sólo a una pensión de jubilación [...]”».

v) La Sentencia C-506 de 2006, antes estudiada, aclara el entendimiento frente al límite temporal fijado por la Ley 91 de 1989, el cual consiste en garantizar el acceso a la pensión gracia de aquellos docentes que se vieron inmersos en el



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

proceso de nacionalización de la educación, es decir, ingresaron con antelación al 31 de diciembre de 1980 y, por lo tanto, no podían ver truncada la posibilidad de completar los requisitos previstos para obtener dicho beneficio por tratarse de una conquista laboral respecto de la cual tenían aspiraciones legítimas.

vi) Mediante 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.

83. 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».⁵⁶

84. 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.⁵⁷

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-223 de 2021.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 29 de julio de 2013, radicado: 25000-23-36-000-2012-00628-01 (46740).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

85. Este 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, pues no solo se limita a la transmisión del conocimiento o la instrucción al estudiante en determinadas áreas, sino que encierra la formación moral, ética, intelectual y física de la persona en aras de cimentar los valores que le permitirán desenvolverse de la mejor manera posible en los diferentes ámbitos de su vida y proponerse alcanzar el ideal de nación que proclama nuestra Constitución Política.

2.5. Regla de unificación

86. Con fundamento en los análisis precedentes, la Sección Segunda del Consejo de Estado fija la siguiente regla de unificación 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 gracia antes 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.

2.6. Efectos de la presente decisión

87. Conforme al criterio que ha mantenido la Sección Segunda del Consejo de Estado en torno a los efectos de las providencias de unificación, las reglas jurisprudenciales fijadas en esta sentencia son vinculantes en los siguientes casos: (i) respecto de los asuntos similares que actualmente se están tramitando en sede administrativa; (ii) respecto de los procesos similares que se están adelantando en juzgados, tribunales administrativos y Consejo de Estado. En



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

consecuencia, no tiene efectos respecto de aquellos asuntos en los que ya existe sentencia ejecutoriada. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos están amparados por la cosa juzgada y, por ende, resultan inmodificables.

2.7. El caso concreto. Hechos probados

✓ Edad, tiempo de servicios y antecedentes disciplinarios

88. Conforme al acta de nacimiento y la cédula de ciudadanía, se encuentra acreditado que la señora Hirma Nubia Jiménez Lozano nació el 21 de mayo de 1959.⁵⁸

89. 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».⁵⁹

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.

90. 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».⁶¹

⁵⁸ Esta información reposa en el expediente administrativo que fue allegado por la UGPP en medio magnético (folio 89 del expediente).

⁵⁹ Folios 7 a 8 y 204 a 205 del expediente.

⁶⁰ Antes Instituto Integrado Joaquín González Camargo.

⁶¹ Folio 5 del expediente. Igual información reposa en el folio 6.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

91. 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, a partir del 7 de abril del año en curso». ⁶²

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.

92. 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 en curso». ⁶³

Con este acto se efectuaron «nombramientos Interinos en Educación Primaria» y fue firmado también por el delegado regional de Boyacá - Ministerio de Educación Nacional.

93. 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

⁶² Folios 206 a 206A del expediente. A su turno, el alcalde del municipio de Nobsa – Boyacá certificó que el 7 de abril de 1980 la accionante tomó posesión del cargo para el cual fue nombrada (folios 12 y 207 del expediente).

⁶³ Folios 10 a 11 y 210 a 211 del expediente. A su turno, el alcalde del municipio de Nobsa – Boyacá certificó que el 20 de febrero de 1980 la accionante tomó posesión del cargo para el cual fue nombrada (folios 9 y 212 del expediente).

⁶⁴ Certificación de 22 de agosto de 2012 (folio 15 del expediente).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

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». ⁶⁵

94. 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». ⁶⁶

95. 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». ⁶⁷

96. 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». ⁶⁸

97. 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 plenario ⁷⁰ 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 SANTA ISABEL DEL MUNICIPIO DE SOGAMOSO», para el cual fue nombrada por el mencionado acto administrativo.

⁶⁵ Certificación de 21 de octubre de 2016 (folio 185B del expediente).

⁶⁶ Folio 263 del expediente. El acta de posesión obra en el folio 264 y tiene fecha del 25 de enero de 1982, pero con efectos a partir del 1 de febrero de 1982.

⁶⁷ Folio 265 del expediente. La correspondiente acta de posesión obra en el folio 266 y tiene fecha del 4 de octubre de 1985, pero con efectos a partir del 7 de los mismos mes y año.

⁶⁸ Folio 267 del expediente. La correspondiente acta de posesión obra en el folio 268 y tiene fecha del 3 de febrero de 1987, pero con efectos a partir del 10 de los mismos mes y año.

⁶⁹ Folio 262 del expediente.

⁷⁰ Folio 269 del expediente.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

98. El 29 de enero de 1993, el alcalde del municipio de Sogamoso celebró el contrato de prestación de servicios N.º 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.⁷¹

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».

99. 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».⁷²

Igualmente, la cláusula quince dispuso que el perfeccionamiento del negocio jurídico se sujetaría «al registro presupuestal emanado del secretario de hacienda municipal».

100. 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**

⁷¹ Folios 221 a 222 del expediente.

⁷² Folios 223 a 225 del expediente.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

docentes municipales dentro de la planta de personal del referido ente territorial.⁷³

101. 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».⁷⁴

102. 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.⁷⁶

103. 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. Al respecto, se especificó lo siguiente:⁷⁷

III. SITUACIÓN LABORAL			
1 TIPO DE VINCULACIÓN			
Nacional <input checked="" type="checkbox"/>			Nacionalizado <input type="checkbox"/>
Territorial <input type="checkbox"/>	a. Subtipo:	Departamental <input type="checkbox"/>	Municipal <input checked="" type="checkbox"/> Distrital <input type="checkbox"/>
	b. Fuente de Recursos:	Financiado <input type="checkbox"/>	Cofinanciado <input type="checkbox"/> Recursos propios <input type="checkbox"/>
2 CARGO: Docente: <input checked="" type="checkbox"/> Directivo <input type="checkbox"/> Cuál? <input type="checkbox"/>			
3 NIVEL: Preescolar <input type="checkbox"/> Primaria <input checked="" type="checkbox"/> Básica Secundaria <input type="checkbox"/> Directivo <input type="checkbox"/>			

⁷³ Folio 193 del expediente. La correspondiente acta de posesión obra en los folios 194 y 227 y tiene fecha del 20 de enero de 1995, pero con efectos a partir del 23 de los mismos mes y año.

⁷⁴ La certificación fue suscrita el 22 de septiembre de 2014 (folio 183 del expediente).

⁷⁵ Folios 270 a 272 del expediente.

⁷⁶ El acta de posesión tiene fecha del 26 de enero de 2004 (folio 273 del expediente).

⁷⁷ Folio 18 del expediente. Similar certificación reposa en el expediente administrativo que fue aportado por la UGPP en medio magnético. Dicho documento tiene como fecha de suscripción el 29 de agosto de 2014 (folio 89 del expediente).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
 Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

4 ACTIVO: Sí No

5 TIPO DE NOMBRAMIENTO: Propiedad Provisionalidad Otro Cuál?

6 NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO ACTUAL O EL ÚLTIMO SI ES RETIRADO
 INSTITUCIÓN EDUCATIVA GUSTAVO JIMÉNEZ

Ciudad o Municipio: SOGAMOSO Departamento: BOYACÁ

[...]

NOVEDADES		Tipo A.A. - Nro. A.A.	Fecha A.A.			Fecha posesión			DESDE			HASTA		
			dd	mm	aa	dd	mm	aa	dd	mm	aa	dd	mm	aa
Tipo de Novedad	Nombramiento en interinidad	Res. 12	25	1	82	1	2	82	1	2	82	3	2	85
Plantel Educativo	Escuela Tarqui													
Municipio	Sogamoso													
Tipo de Novedad	Nombramiento en interinidad	Dto. 71	4	10	85	7	10	85	7	10	85	3	2	87
Plantel Educativo	Escuela Tarqui													
Municipio	Sogamoso													
Tipo de Novedad	Nombramiento provisionalidad	Dto. 021	3	02	87	10	02	87	10	02	87	10	5	92
Plantel Educativo	Concentración Pantanitos													
Municipio	Sogamoso													
Tipo de Novedad	Nombramiento provisional	Res. 290	08	05	92	11	05	92	11	05	92	03	08	92
Plantel Educativo	Concentración Santa Isabel													
Municipio	Sogamoso													
Tipo de Novedad	Contrato	Cont. 052	02	02	93	02	02	93	02	02	93	30	11	93
Plantel Educativo	Escuela San José Bolívar													
Municipio	Sogamoso													
Tipo de Novedad	Contrato	Cont. 52	01	02	94	01	02	94	01	02	94	30	11	94
Plantel Educativo	I.E. Gustavo Jiménez													
Municipio	Sogamoso													
Tipo de Novedad	Nombramiento en propiedad	Dto. 025	20	01	95	20	01	95	23	01	95	25	1	04
Plantel Educativo	Escuela San José Bolívar													
Municipio	Sogamoso													
Tipo de Novedad	Incorporación de la planta	Dto. 11	19	01	04	26	01	04	26	01	04			
Plantel Educativo	I.E. Gustavo Jiménez													
Municipio	Sogamoso													



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

104. En relación con los anteriores períodos, al plenario se allegaron varios certificados laborales, mediante los cuales el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio hizo constar que la actora registraba el siguiente tiempo de servicio:

a) Certificado 356 del 5 de diciembre de 2016.⁷⁸ Este documento refiere que la accionante está adscrita a la Secretaría de Educación y Cultura del municipio de Sogamoso, como docente de primaria, con un régimen de pensiones «**nacionalizado**» y que fue nombrada mediante Decreto 25 del 25 de enero de 1982 (sic)⁷⁹ y se encuentra vinculada desde el 23 de enero de 1995 hasta la fecha de expedición de la constancia, inclusive.

b) Certificado 5229 del 9 de diciembre de 2016.⁸⁰ Este documento indica que la actora estuvo adscrita, en interinidad, a la Secretaría de Educación del departamento de Boyacá, como docente de primaria, con un tipo de vinculación «**nacionalizado**»; además, fue nombrada mediante la Resolución 1381 del 30 de julio de 1979 y la relación laboral se verificó entre el 31 de mayo de 1979 y el 21 de junio de ese año.

c) Certificado 5229 del 9 de diciembre de 2016.⁸¹ Este documento refiere que la demandante estuvo adscrita, en interinidad, a la Secretaría de Educación del departamento de Boyacá, como docente de primaria, con un tipo de vinculación «**nacionalizado**»; además, fue nombrada mediante la Resolución 578 de 22 de abril de 1980 y la relación laboral se verificó entre el 28 de enero de 1980 y el 6 de marzo de ese año.

d) Certificado 5229 del 9 de diciembre de 2016.⁸² Este documento menciona que la accionante estuvo adscrita, en interinidad, a la Secretaría de Educación del departamento de Boyacá, como docente de primaria, con un tipo de

⁷⁸ Folios 190 a 191 del expediente.

⁷⁹ El año de expedición del decreto de nombramiento (1982) no coincide con el de posesión (1995).

⁸⁰ Folios 198 a 199 del expediente.

⁸¹ Folios 200 a 201 del expediente.

⁸² Folios 202 a 203 del expediente.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

vinculación «**nacionalizado**»; además, fue nombrada mediante la Resolución 574 del 21 de abril de 1980 y la relación laboral se verificó entre el 7 de abril de 1980 y el 6 de mayo de ese año.

105. 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».⁸³

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».⁸⁴

106. 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.⁸⁵

107. El profesional universitario de la Oficina de Gestión de Carrera⁸⁶ y el jefe de la Oficina Asesora de Control Interno Disciplinario⁸⁷ del departamento de Boyacá; el secretario de gobierno y convivencia del municipio de Nobsa;⁸⁸ la secretaria de

⁸³ La certificación fue expedida el 5 de diciembre de 2016 (folio 190 del expediente).

⁸⁴ Folio 195 del expediente.

⁸⁵ Esta información reposa en la plataforma SAMAI del Consejo de Estado.

⁸⁶ Certificación de 30 de septiembre de 2016 (folios 147 y 188 del expediente).

⁸⁷ Certificación de 6 de diciembre de 2016 (folio 186 del expediente).

⁸⁸ Certificación de 14 de octubre de 2016 (folios 149 a 150 del expediente).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

educación de Sogamoso⁸⁹ y la Procuraduría General de la Nación⁹⁰ certificaron que la actora no registraba antecedentes disciplinarios.

✓ **Actuación administrativa**

108. El 26 de septiembre de 2014, la demandante petitionó ante la UGPP el reconocimiento de la pensión gracia.⁹¹

109. El 27 de enero de 2015, la UGPP profirió la Resolución RDP 003051 y negó la referida solicitud, toda vez que la actora se vinculó al magisterio oficial en el orden nacional, condición que pugna con la naturaleza y finalidad de dicha prestación.⁹²

110. El 6 de marzo de 2015, la UGPP expidió la Resolución RDP 009070 por la cual desató el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión y la confirmó.⁹³

111. El 13 de abril de 2015, la UGPP suscribió la Resolución RDP 014101, por la que resolvió el recurso de apelación incoado dentro de la actuación administrativa en comento y reiteró su postura.⁹⁴

2.8. Análisis de la Sala

112. Teniendo en cuenta el anterior recuento fáctico, en consonancia con el marco normativo y jurisprudencial descrito en acápites anteriores, la Sala revocará

⁸⁹ Folio 262 del expediente.

⁹⁰ Esta información reposa en el expediente administrativo que fue aportado por la UGPP en medio magnético (folio 89). En dicho expediente también obran declaraciones de la actora, informales y ante notario, en las cuales refiere que se ha desempeñado como docente de básica primaria con honradez, idoneidad, consagración, responsabilidad y buena conducta.

⁹¹ Esta información reposa en el expediente administrativo que fue aportado por la UGPP en medio magnético (folio 89). Igualmente, la Resolución 003051 de 2015, ahora demandada, indicó que la petición pensional se radicó el 26 de septiembre de 2014 (folios 27 a 31).

⁹² Folios 27 a 31 del expediente.

⁹³ Folios 33 a 37 del expediente.

⁹⁴ Folios 20 a 25 del expediente.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

la decisión del *a quo* que negó el reconocimiento de la pensión gracia a favor de la demandante. Esta conclusión se funda en los siguientes razonamientos:

i) 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.

ii) El tiempo de servicio computable para obtener la pensión gracia corresponde al siguiente:

Carácter de la plaza ocupada	Desde			Hasta			Tiempo laborado		
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año	Días	Meses	Años
Nacionalizada	31	05	1979	21	06	1979	22	0	0
Nacionalizada	28	01	1980	06	03	1980	8	1	0
Nacionalizada	07	04	1980	06	05	1980	0	1	0
Nacionalizada	01	02	1982	03	02	1985	2	0	3
Nacionalizada	07	10	1985	03	02	1987	26	3	1
Nacionalizada	10	02	1987	10	05	1992	0	3	5
Nacionalizada	11	05	1992	03	08	1992	22	2	0
Nacionalizada	02	02	1993	30	11	1993	28	9	0
Nacionalizada	01	02	1994	30	11	1994	29	9	0
Territorial	23	01	1995	25	01	2004	2	0	9
Territorial	26	01	2004	05	12	2016 ⁹⁵	9	10	12
TOTAL							28	6	33

113. En relación con las vinculaciones antes descritas es oportuno hacer las siguientes precisiones:

a. La demandante tuvo vinculaciones en interinidad, las cuales son válidas para obtener la pensión gracia objeto de controversia. Al respecto esta corporación ha sostenido lo siguiente: ⁹⁶

⁹⁵ Fecha de expedición de la última certificación laboral aportada con la demanda, en la que consta que para ese momento la actora continuaba vinculada al servicio docente (folio 190 del expediente).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

Respecto de la vinculación del demandante como docente interino, debe reiterarse que las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 concibieron la prestación gracia de jubilación como una dádiva o recompensa a favor de quienes ejercieran la actividad docente en el nivel territorial, razón por la cual, y conforme lo disponen las normas en cita y la jurisprudencia de esta Corporación, la única exigencia válida para efectos de reconocer la prestación pensional en cita es haber acreditado 20 años al servicio de la docencia oficial sin importar la modalidad de la vinculación, siempre que esta responda a cualquiera de las previstas en la ley⁹⁷.

En efecto, si bien el ordenamiento jurídico no define expresamente la naturaleza de la interinidad, como una forma de proveer cargos docentes, esta Corporación ha precisado que dicha figura debe entenderse como el mecanismo mediante el cual la administración, ante la imposibilidad de contar con docentes de carrera, designa con carácter transitorio a personas instruidas en el ejercicio de la referida actividad, en atención a la necesidad y urgencia de garantizar la efectiva prestación de los servicios educativos.

114. Conforme al anterior criterio, las vinculaciones en interinidad son computables para acceder a la pensión gracia, pues lo relevante es la prestación efectiva del servicio en el ramo docente del orden territorial o nacionalizado, lo cual se acreditó en el *sub lite*.

b. 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. Al respecto, esta corporación ha indicado lo siguiente:⁹⁹

Para la Sala, esa modalidad de vinculación no es ajena a quienes se incorporen a la planta docente de las entidades territoriales en propiedad, habida cuenta que las funciones que cumplen unos y otros son «[...] similares en el campo educativo y, en consecuencia, [el vinculado mediante contrato de prestación de servicios también]

⁹⁶Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 14 de noviembre de 2015, radicado: 52001-23-33-000-2013-00058-01 (2636-2014). En igual sentido pueden consultarse las siguientes sentencias de la Sección Segunda de esta corporación: a. del 27 de septiembre de 2018, radicado: 17001-23-33-000-2014-00386-01(3283-15); b. del 12 de marzo de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2015-04753-01 (3310-18).

⁹⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 30 de julio de 2015, Radicación: No. 250002342000201201275 01, Expediente: No. Interno 0951-2014, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

⁹⁸ Folio 18 del expediente.

⁹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 28 de marzo de 2019, radicado: 70001-23-33-000-2013-00205-01(3183-14). En igual sentido pueden consultarse las siguientes sentencias de la Sección Segunda de esta corporación: a. del 19 de julio de 2018, radicado: 17001-23-33-000-2013-00457-01 (3598-14); b. del 22 de octubre de 2018, radicado: 20001-23-39-000-2015-00529-01 (3878-17); c. del 12 de junio de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2015-05142-01 (4512-17)



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

está obligado a acreditar iguales condiciones de formación y experiencia. Ello, por supuesto, descarta que la ley y las propias instituciones, dentro de la autonomía de que gozan para darse sus propios estatutos, puedan establecer regímenes restrictivos que desconozcan el derecho de los docentes ocasionales [...], a percibir las prestaciones sociales reconocidas por el orden jurídico para todos los trabajadores públicos o privados, las cuales deben otorgarse en proporción al tiempo laborado»¹⁰⁰.

[...]

En estos casos, dada la naturaleza de la función docente, el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades cobra especial relevancia, puesto que la labor desempeñada a través de órdenes de prestación de servicios desentraña una verdadera relación de trabajo sobre la apariencia que haya querido ocultarla, comoquiera que los maestros vinculados bajo esa modalidad de contratación, se insiste, cumplen similares funciones a los de planta que están sujetos a un específico régimen legal y reglamentario y, además, deben acreditar iguales condiciones de formación y experiencia.

Por tanto, la Sala, contrario lo dispuesto por el a quo, valida el tiempo laborado por el accionante como docente mediante contratos de prestación de servicios, para que sea contabilizado con el ejercido en propiedad, circunstancia que le permite, previo estudio de su caso particular, acceder al reconocimiento de la pensión gracia¹⁰¹.

115. Conforme al anterior lineamiento interpretativo, en el *sub lite* se computarán 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.

116. Es pertinente aclarar que esta tesis es consonante con el mandato constitucional de privilegiar la realidad sobre las formalidades en aras de garantizar el acceso de los trabajadores a sus derechos mínimos laborales.

117. Igualmente, esta decisión se adopta en razón a las particularidades del caso concreto, esto es, por el ejercicio de la función docente, la cual de manera

¹⁰⁰ Sentencia C-517 de 1999, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰¹ En ese sentido se ha pronunciado esta subsección en sentencias de 19 de enero de 2017, expediente: 54001-23-33-000-2012-00180-01 (1706-2015), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, y 14 de junio de 2018, expediente: 17001-23-33-000-2013-00374-01 (4791-2014), C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

reiterada se ha considerado que por su naturaleza implica subordinación, prestación personal del servicio y el cumplimiento de condiciones de formación y experiencia que denotan la existencia de un verdadero vínculo laboral entre la administración y los educadores, quienes deben someterse a las directrices, inspección y vigilancia de las diferentes autoridades educativas, a los contenidos curriculares y al calendario escolar.¹⁰²

c. La secretaria general y del talento humano del municipio de Sogamoso certificó que la accionante laboró como secretaria de educación entre el 14 de enero de 1998 y el 26 de febrero de 1999;¹⁰³ sin embargo, en el expediente no obra acto de nombramiento en tal sentido; por el contrario, se allegaron los actos de nombramiento como docente y las demás certificaciones refieren que en esas fechas se desempeñaba en esa calidad.

118. Inclusive, la Secretaría de Educación y Cultura del referido ente hizo constar que la actora «[p]ara la vigencia entre el 14 de enero de 1998 al 26 de febrero de 1999 desempeñaba el cargo de Docente de Aula».¹⁰⁴

119. Por lo anterior, es válido computar el mencionado tiempo para efectos de reconocer la pensión gracia pretendida.

¹⁰² Al respecto, esta corporación sostuvo lo siguiente:

[...] al estudiar a Corte Constitucional la demanda de inexequibilidad, entre otros, del artículo 6º de la Ley 60 de 1993, referente a la administración de las plantas de personal docente, estableció que cuando se trata del desempeño de funciones docentes, éstas no se pueden adelantar a través de contratos de prestación de servicios, porque siempre se predica del ejercicio de dichas actividades la subordinación o dependencia propias de la relación laboral. Corrobora lo anterior, el objetivo de la labor docente que consagra el artículo 104 de la Ley General de Educación (115 de 1994) al prever que “*El educador es el orientador en los establecimientos educativos, de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos [...]*”; situación que implica que la labor docente no es independiente, sino que es un servicio que se presta en forma personal y de manera subordinada al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público de la educación, que no es posible encubrir mediante contratos de prestación de servicios. Sentencia del 6 de mayo de 2010, radicado: 76001-23-31-000-2005-00578-01 (1883-08). En igual sentido pueden consultarse las siguientes sentencias: i) del 7 de abril de 2016, radicado: 20001-23-31-000-2010-00413-01 (1022-2014); ii) del 1 de diciembre de 2016, Radicado: 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014); iii) del 23 de febrero de 2017, radicado: 15001-23-31-000-2012-00276-01 (2922-15); iv) del 10 de septiembre de 2020, radicado: 52001-23-33-000-2014-00565-01 (1652-16).

¹⁰³ La certificación fue suscrita el 22 de septiembre de 2014 (folio 183 del expediente).

¹⁰⁴ La certificación fue expedida el 5 de diciembre de 2016 (folio 190 del expediente).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

d. 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.¹⁰⁵

120. 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».¹⁰⁶

121. En la referida providencia también se explicó que los docentes territoriales y/o nacionalizados no se convierten en nacionales «por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación».

e. 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

¹⁰⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014). Al respecto se precisó que lo relevante para el reconocimiento de la pensión gracia «es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas -situado fiscal- cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales, y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones».

¹⁰⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014).

¹⁰⁷ Folio 18 de expediente.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

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.

122. La anterior 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**». ¹⁰⁸

123. 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».**

124. En este orden de ideas, 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.

iii) 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.

¹⁰⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-2014).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

125. Así las cosas, se revocará la sentencia apelada y, en su lugar, se declarará 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.

126. La referida liquidación es consonante con los artículos 4 de la Ley 4 de 1966, 5 del Decreto 1743 de 1966 y los lineamientos jurisprudenciales trazados por esta corporación frente al monto de la prestación, esto es, que «la pensión gracia debe liquidarse con base en los emolumentos devengados durante el año anterior a la adquisición del estatus pensional». ¹⁰⁹ Igualmente, se observa que el municipio de Sogamoso le pagó a la accionante las primas de vacaciones docentes y navidad con sujeción al régimen prestacional establecido por el Gobierno nacional en los Decretos 3135 de 1968, 1045 de 1978 y 1381 de 1997. ¹¹⁰

127. Ahora bien, conforme a la historia laboral de la actora, se concluye que al momento de cumplir los 50 años de edad contaba con más de 20 años de servicio como docente nacionalizada, es decir, al 21 de mayo de 2009; ¹¹¹ no obstante, la reclamación del derecho se verificó el 26 de septiembre de 2014, razón por la que operó el fenómeno de la prescripción trienal. En consecuencia, los efectos fiscales del reconocimiento pensional se decretarán a partir del 26 de septiembre de 2011.

128. La suma de dinero que resulte de la condena anterior se ajustará al valor presente de acuerdo con el artículo 187 del CPACA y la fórmula adoptada por el Consejo de Estado, según la cual:

¹⁰⁹ Al respecto pueden consultarse las siguientes sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado: i) del 25 de enero de 2007, radicado: 25000-23-25-000-2002-08879-01 (2748-05); ii) del 22 de marzo de 2018, radicado: 25000-23-42-000-2014-03987-02 (1663-17); iii) del 14 de agosto de 2020, radicado: 15001-23-33-000-2014-00462-01 (1644-19).

¹¹⁰ Esta información reposa en la plataforma SAMAI del Consejo de Estado.

¹¹¹ La demandante completó los 20 años de servicio el 6 de mayo de 2003.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

R= RH Índice Final
Índice inicial

129. En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por la demandante por concepto de mesadas pensionales, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la ejecutoria de la sentencia, por el índice vigente a la fecha en que la demandante obtuvo el estatus pensional. Por tratarse de prestaciones de tracto sucesivo, la indexación deberá hacerse mes por mes.

130. De otro lado, no se reconocerán los intereses moratorios solicitados por la accionante, pues esta corporación ha precisado que conforme al artículo 141 de la Ley 100 de 1993, aquellos solo proceden «en los casos en los que el pago de las mesadas pensionales no se discute porque está en firme el reconocimiento de la prestación a quien ostenta la calidad de pensionado y lo que se presenta es una negativa de la entidad a efectuar el pago».¹¹²

131. Bajo el anterior lineamiento, los intereses de mora no pueden decretarse cuando la pensión aún no ha sido reconocida, como ocurre en el *sub lite*, pues hasta el momento de proferirse el fallo el derecho reclamado se encuentra en discusión, por ende, no existe un acto administrativo que radique la prestación en cabeza de la demandante y le permita exigir su pago oportuno.¹¹³

2.9. De la condena en costas

132. Teniendo en cuenta que la decisión que aquí se adopta es fruto de lo dispuesto en las reglas que jurisprudencialmente se están trazando en esta

¹¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 27 de agosto de 2020, radicado: 76001-23-33-000-2016-01824-01 (2923-2019)

¹¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 23 de julio de 2020, radicado: 76001-23-33-000-2014-00581-01 (2162-2019).



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

sentencia de unificación, al amparo de los principios de buena fe y confianza legítima, no se impondrán costas a cargo de ninguna de las partes.

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

FALLA:

Primero. 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 gracia antes 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.

Segundo. Advertir a la comunidad en general que la regla jurisprudencial fijada en la presente sentencia de unificación es vinculante en los siguientes casos: (i) respecto de los asuntos similares que actualmente se están tramitando en sede administrativa; (ii) respecto de los procesos similares que se están adelantando en juzgados, tribunales administrativos y Consejo de Estado. En consecuencia, no tiene efectos respecto de aquellos asuntos en los que ya existe sentencia ejecutoriada. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos están amparados por la cosa juzgada y, por ende, resultan inmodificables.

Tercero. Por tratarse de una sentencia de unificación que reconoce un derecho, esta sentencia debe ser extendida por las autoridades administrativas en virtud de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, a quienes acrediten encontrarse en



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

los mismos supuestos fácticos y jurídicos, de conformidad con las reglas señaladas en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto. Revocar la sentencia del 11 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que negó las pretensiones de la demanda de la referencia, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, se dispone lo siguiente:

Quinto. 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.

Sexto. Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, **ordenar** a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP reconocer y pagar la pensión gracia de la señora Hirma Nubia Jiménez Lozano, identificada con cédula de ciudadanía 46.353.735, en cuantía del 75% del promedio de los factores devengados 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. La prestación tendrá efectos fiscales a partir del 26 de septiembre de 2011 por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal.

Séptimo. La UGPP hará la actualización sobre las sumas adeudadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) del CPACA, teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática indicada en las consideraciones de esta sentencia.

Octavo. La UGPP deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo señalado en el artículo 192 del CPACA.



Radicación: 15001-23-33-000-2016-00278-01 (3018-2017)
Demandante: Hirma Nubia Jiménez Lozano

Noveno. Negar las demás pretensiones de la demanda.

Décimo. No se condenará en costas, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Décimo primero. Rechazar la solicitud de unificación jurisprudencial elevada por la UGPP, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Décimo segundo. Ejecutoriada esta providencia, **devolver** el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Firmado electrónicamente

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Firmado electrónicamente

CARMELO PERDOMO CUÉTER
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA.