

EXPEDIENTE: 76001-33-33-006-2016-00310-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO LABORAL  
DEMANDANTE: ANA TULIA BRAVO DE NAVIA  
DEMANDADOS: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP



## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI

### SENTENCIA No. 69

Santiago de Cali, cinco (5) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho -Laboral  
**Radicación:** 76-001-33 33-006-2016-00310-00  
**Demandante:** Ana Tulia Bravo de Navia  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

### OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, instaurado a través de apoderado judicial, por la señora ANA TULIA BRAVO DE NAVIA en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP.

### I. DEMANDA

#### 1.1 PRETENSIONES

Solicita la nulidad de los actos administrativos acusados contenidos en la Resolución RDP 025177 del 15 de agosto de 2014 que negó el reconocimiento de la pensión gracia y la Resolución RDP 032771 del 28 de octubre de 2014 que confirmó el acto administrativo primigenio y a título de restablecimiento del derecho se ordene a la accionada reconocer y pagar la pensión gracia desde el momento en que adquirió el status de pensionada, sumas las cuales se deben pagar debidamente indexadas con sus respectivos intereses moratorios.

#### 1.2 HECHOS

1º. Señala la accionante que el día 22 de abril de 2014 solicitó ante la UGPP el reconocimiento de la pensión gracia toda vez que había laborado más de veinte (20)

años de servicios en calidad de trabajadora normalista, cargo en el cual fue nombrada a través de acto administrativo proferido por ente territorial, al cual se vinculó con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, petición que fue negada por medio de la Resolución RDP 025177 del 15 de agosto de 2014 con fundamento en que no cumplía con el lleno de los requisitos en razón a que los tiempos laborados son de carácter administrativo, decisión que fue confirmada con la Resolución RDP 032771 del 28 de octubre de 2014, la cual resolvió el recurso de apelación interpuesto.

2°. Manifiesta que la entidad mediante los actos administrativos demandados desconoce lo preceptuado en el artículo 6° de la Ley 116 de 1928 que indica que a los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la jubilación – pensión gracia – que contempla la ley 114 de 1913 y demás normas que la complementan.

3°. Que el Ministerio de Educación Nacional certificó que la accionante no había laborado para dicha entidad, por lo que su vinculación con el Estado no es del orden nacional.

4°. Señala que cumplió el status de pensionada el 27 de marzo de 1997, fecha en que cumplió los 20 años de servicio, calendada para la cual contaba con más de 50 años de edad, además nunca fue sancionada disciplinariamente, por lo que a partir de ese momento debe reconocérsele la pensión gracia.

### **1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE VIOLACION**

Cita como violadas las siguientes normas:

Artículos 1, 2, 6, 13, 25, 29, 44, 48, 53, 90, 121, 125, 128 de la Constitución Política de Colombia.

Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, 43 de 1975, 6 de 1945, 33 de 1985.

Decretos 223 de 1977, 2285 de 1955.

Indica que tiene derecho a que le sea reconocida la pensión gracia que fue creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros de escuelas en razón a que la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio a los empleados y profesores de las escuelas normales; estas

normas establecieron como requisito para acceder a la pensión gracia para los empleados de escuelas normales haber prestado servicios por el termino de veinte años y cumplir 50 años de edad, requisitos los cuales cumple la actora.

#### **1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Indicó que la pensión gracia se creó a favor de los docentes de primaria, siendo extendida por la ley 116 de 1928 también a los docentes normalistas, trabajadores normalistas e inspectores de educación, en virtud de lo cual tal prestación no es exclusiva de los docentes, habiendo cobijado a otros empleados públicos del sector educación.

Que posteriormente la Ley 37 de 1933 dispuso que dicha beneficio también se aplicaba a los docentes de secundaria, por su parte la Ley 91 de 1989 creó restricciones para concederla a los docentes, sin embargo estas no tienen campo de acción sobre empleados normalistas y docentes normalistas.

Concluyó afirmando que la actora al haber laborado por más de veinte años en un cargo administrativo en una institución normalista del orden local y al haber cumplido 50 años de edad, cumple con los requisitos exigidos por la normatividad en cita para acceder a la pensión gracia, máxime si se tiene en cuenta que su vinculación no fue de carácter nacional debido a que fue nombrada por un ente territorial.

## **II. DEFENSA DE LA ENTIDAD ACCIONADA**

### **2.1 Contestación de la demanda.**

**2.1.1** La UGPP dio respuesta a la presente demanda, oponiéndose a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones.

Indicó que la accionante no tiene derecho a que se le reconozca la pensión gracia debido a que su vinculación con el Estado se dio como auxiliar de servicios generales desde el 21 de marzo de 1977 hasta el 17 de octubre de 2000 y por tanto no ejerció la actividad docente en el orden departamental, distrital o municipal como lo exige la norma, además los tiempos laborados por la actora son de carácter nacional y por tanto no se pueden tener en cuenta, al ser una condición que el beneficiario de la pensión gracia no perciba retribución alguna o compensación por parte de la Nación.

La entidad demandada presentó las excepciones que denominó: *“inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo debido”*, *“ausencia de vicios en los actos administrativos demandados”* y *“prescripción”*, las cuales se decidirán con el fondo del asunto pues ellas buscan enervar las pretensiones de la demanda, la primera se fundó en que la demandante no cumple con los requisitos exigidos en la Ley 114 de 1913 y el Decreto 2277 de 1979 para que le sea reconocida la pensión gracia, la segunda tiene fundamento en que los actos acusados no adolecen de vicio alguno y que los mismos se expidieron con apego a las normas que reglamentan dicha prestación, y la última en que las mesadas pensionales prescriben en el término de tres años contados desde la presentación de la última petición .

## **2.2. Alegatos de conclusión**

La entidad demandada en audiencia inicial celebrada el 4 de octubre de 2017 se ratificó en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

### **III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Agente del Ministerio Público emitió concepto en la audiencia inicial celebrada el 4 de octubre de 2017, indicando que la pensión gracia según la normatividad que regula la materia se dirigió en principio a los educadores de escuelas primarias que prestaran sus servicios en planteles educativos del orden territorial, debido a que los mismos tenían una remuneración inferior a los docentes del nivel nacional, luego fue extendida a los maestros de secundaria.

Señaló que en un caso que guarda similitud con el presente asunto se pronunció el Consejo de Estado indicando que tienen derecho a la pensión gracia los empleados del sector educativo que cumplan labor de enseñanza, ejerzan funciones en los planteles educativos de dirección y coordinación, de supervisión e inspección, de programación, capacitación, de consejería u orientación educativa, o se encuentren en el listado de los cargos directivos contemplados en el artículo 32 del estatuto docente, por tanto quienes no ejerzan dichas funciones no pueden ser catalogados como docentes y por ende no podrán ser sujetos del reconocimiento de la pensión gracia, su carácter será el de los cargos administrativos y sus titulares se registrarán por las normas aplicables a los demás empleados públicos como lo señala el artículo 35 del estatuto docente.

Que cuando la Ley 116 del 1928 extendió el beneficio a los empleados de las escuelas normales, dicha referencia debe entenderse a todos aquellos empleados que cumplan funciones inherentes a la profesión docente y no a todos los empleados que trabajen en el sector educativo; así las cosas, al haber laborado la accionante en el empleo de auxiliar de servicio generales - cargo administrativo - y no como docente, no tiene derecho a la pensión gracia, en virtud de lo cual solicitó se negaran las pretensiones de la demanda.

#### **IV. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER**

##### **4.2. PROBLEMA JURÍDICO**

Conforme al acontecer procesal, para resolver de fondo el presente medio de control, y atendiendo la fijación del litigio hecha en la audiencia inicial llevada a cabo el 4 de octubre de 2016, debe el Despacho realizar el estudio del siguiente problema jurídico:

¿Es viable la nulidad de los actos administrativos acusados contenidos en las Resoluciones RDP 025177 del 15 de agosto de 2014 y RDP 032771 del 28 de octubre de 2014 que negaron la pensión gracia solicitada por la accionante y en consecuencia hay lugar a reconocer y ordenar el pago de dicha prestación?

##### **4.3. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO**

Para resolver el problema jurídico antes planteado, se procederá a: **(i)** analizar la normatividad que reglamenta la pensión gracia y la posición que ha adoptado el Consejo de Estado referente a la procedencia o no del reconocimiento de la pensión gracia a los empleados públicos – cargos administrativos - distintos al personal docente; y **(ii)** se analizará el caso concreto.

##### **4.3.1 Normatividad que creó la pensión gracia y Jurisprudencia del Consejo de Estado que señala la improcedencia del reconocimiento de la pensión gracia a los empleados públicos – cargo administrativo - que no ejercen servicios docentes.**

La pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 4 de diciembre de 1913<sup>1</sup>, para los maestros de escuelas primarias, dicha norma fijó como requisitos: el desempeño del

---

<sup>1</sup>“Que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela.”

cargo con honradez y consagración, no percibir otra pensión o recompensa de carácter nacional, buena conducta, cumplir cincuenta años de edad y veinte años de servicios.

Posteriormente el artículo 6° de la Ley 116 de 22 de noviembre de 1928<sup>2</sup> estableció que los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tendrían derecho a la jubilación contemplada en la Ley 114 de 1913 y demás normas que la complementen y frente al cómputo de los años de servicio señaló que se sumarían los prestados en diversas épocas en el campo de la enseñanza primaria como en la normalista, a la cual se le podía adicionar el tiempo que se haya desempeñado en la actividad de inspección.

La ley 37 de 1933 en su artículo 3° amplió el reconocimiento de la pensión gracia para los maestros de escuelas de secundaria.

Luego la Ley 91 de 1989<sup>3</sup> en su artículo 15 numeral 2 inciso primero señaló que los docentes que se hubieran vinculado antes del 31 de diciembre de 1980 y que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 tuvieran derecho a la pensión les sería reconocida siempre que cumplan con la totalidad de los requisitos, la cual sería compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun cuando estuvieran a cargo total o parcialmente de la Nación.

El Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979 *“Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”* en su artículo 2° definió la profesión docente, indicando que quienes la ejercen se denominan educadores, además señaló que es el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles, también comprende a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación a los educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, en los términos que determine el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

El Consejo de Estado se pronunció sobre el tema, en sentencia proferida el 28 de febrero de 2008, por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Magistrado Ponente: Jesús María Lemos Bustamante, radicación 15001-23-31-000-2002-00408-01 (0655-07), Actor; Alba Marina Contreras Soler, Demandado: CAJANAL, indicando que la pensión gracia tuvo como finalidad premiar a los docentes

---

<sup>2</sup>“Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.”

<sup>3</sup>“Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.”

que laboraban en primaria al tener una remuneración inferior, la cual se extendió a los profesores de las escuelas normales e inspectores de instrucción pública y a los maestros de escuela secundaria oficial, esta se reconocería cuando el interesado acredite que prestó servicios docentes en planteles departamentales o municipales, en dicha providencia además se señaló que al haber laborado la actora como auxiliar administrativo no había desarrollado actividad docente, por tanto no cumplía los requisitos exigidos para acceder a tal prestación, en virtud de lo cual se confirmó el fallo de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

Nuevamente se pronunció sobre el tema el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia del 24 de julio de 2008, Magistrado Ponente, Gerardo Arenas Monsalve, proceso con radicación 15001-23-31-000-2004-02010-01(2110-07), Actor: María Hilia Alarcón de Cáceres, Demandado Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, indicando que se consideran docentes a los que cumplen la labor de enseñanza, quienes ejercen funciones de dirección y coordinación de planteles educativos; de supervisión e inspección, de programación capacitación, de consejería y orientación educativa, así como los que se encuentren dentro del listado de cargos directivos de que trata el artículo 32 del Estatuto Docente, los demás empleados del sector educación no se catalogan como docentes, y no pueden ser sujetos del reconocimiento de la pensión gracia, estos servidores públicos se rigen por las normas aplicables a los demás empleados públicos, tal como lo estipula el artículo 35 del citado estatuto docente, además en dicha providencia se señaló que cuando la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados de las escuelas normales, dicha referencia debe entenderse a los empleados que cumplan funciones inherentes al carácter docente y no a todos los empleados que trabajen en el sector educativo.

Posteriormente dicha Corporación en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente, Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 19 de enero de 2017, Radicación número: 66001-23-31-000-2012-00081-02(1704-14), Actor: Omar de Jesús Zapata Restrepo, revocó la providencia de primera instancia en la cual se tuvo por valido el tiempo que prestó el actor en el cargo de Auxiliar Técnico Coordinación debido a que las funciones desempeñadas no correspondían a las indicadas para la profesión docente - artículo 2º del Decreto 2277 de 1979<sup>4</sup>, esto es, el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles, funciones de dirección y coordinación de los

---

<sup>4</sup>Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente

planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, en dicha providencia se consideró que los profesionales llamados a ocupar cargos administrativos no se pueden incluir dentro de la esfera docente, situación fáctica que los restringe del reconocimiento de la pensión gracia, además en ella se determinó que el legislador extraordinario definió a cuales servidores públicos se les considera docentes, generándose una clausula estricta de remisión, la cual excluye a todo personal no docente de los derechos prestacionales y previniendo la apertura del sistema excepcional de gracia.

## **5. DE LO PROBADO**

La accionante nació el 16 de enero de 1936, según copia de la cédula de ciudadanía contando en la actualidad con 81 años de edad (Fl. 3 c. ú.).

Mediante las Resoluciones RDP 025177 del 15 de agosto de 2014 y RDP 032771 del 28 de octubre de 2014 la entidad accionada negó la pensión gracia al considerar que el cargo de auxiliar de servicios generales desempeñado por la actora desde el 21 de marzo de 1977 al 17 de octubre de 2000 no tiene el carácter de docente, por tanto no es procedente el reconocimiento de la pensión gracia. (Fls 9 - 11 y 15 a 18 c. ú.)

La accionante prestó sus servicios en el cargo de auxiliar de servicios generales desde el 21 de marzo de 1977 al 22 de diciembre de 1999 de conformidad con el certificado de tiempo de servicios aportado por la parte actora visible a folio 19 del cuaderno único.

La señora Ana Tulia Bravo de Navia no ha laborado para el Ministerio de Educación Nacional.

La actora con anterioridad, había solicitado el 12 de marzo de 2001, a través de apoderado judicial el reconocimiento de la pensión gracia, la cual se resolvió de manera negativa mediante de la Resolución 19605 del 4 de agosto de 2001, acto administrativo que se notificó el 19 de noviembre de 2001 y en contra del cual se interpuso recurso de apelación que fue resuelto a través de la Resolución No. 000257 del 22 de enero de 2003 confirmado el acto primigenio, acto administrativo que fue comunicado el día 11 de abril de 2003, tal como se observa en el disco compacto allegado con la contestación de la demanda visible a folio 87 del cuaderno único.

## **6. El Caso Concreto**

Lo primero a recordar es que la jurisprudencia del Consejo de Estado, traída a colación en líneas precedentes, ha señalado que la Ley 116 de 1928 cuando habla de empleados se refiere a los servidores públicos que cumplen funciones inherentes al carácter docente y no a todos los empleados que trabajan en el sector educativo, criterio que es compartido por esta instancia, por ello para que proceda el reconocimiento de la pensión gracia indefectiblemente se tienen que haber prestado servicios docentes durante el término de veinte años exigido por la Ley 114 de 1913.

Entonces, para que proceda el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia se debe acreditar que la parte actora prestó servicios docentes - funciones señaladas en el artículo 2º del Decreto 2277 de 1979 - en planteles departamentales o municipales, entre otras exigencias, requisito sin el cual no puede ser reconocida dicha prestación.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que en el proceso se acreditó que la señora Ana Tulia Bravo de Navia prestó sus servicios en la planta de cargos del Departamento del Valle del Cauca en el empleo de auxiliar de servicios generales - cargo administrativo - desde el 21 de marzo de 1977 hasta el 22 de diciembre de 1999 y no en calidad de docente en planteles educativos del orden municipal o departamental, no es posible ordenar a la entidad accionada reconozca la pensión de jubilación gracia pretendida por la accionante, por cuanto no cumple con el requisito de haber ejercido funciones docentes.

En ese orden de ideas, se considera que los actos administrativos fueron expedidos de conformidad con el ordenamiento jurídico, luego se negarán las pretensiones de la demanda, en virtud de lo cual se considera que le asiste razón a la accionada en la excepciones denominadas "*inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo no debido*" y "*ausencia de vicios en los actos administrativos demandados*", por tanto se declararan probadas.

## **6. COSTAS**

Según lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA en concordancia con lo previsto en el artículo 365 de la Ley 1564 de 2012 - CGP, se condenará a la parte demandante al pago de costas a favor de la parte demandada, por haber sido vencida en juicio. Una

vez en firme esta providencia por Secretaría líquidense teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 366 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** probadas la excepciones denominadas "*inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo no debido*" y "*ausencia de vicios en los actos administrativos demandados*" propuestas por la entidad accionada.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto.

**TERCERO: SE CONDENA EN COSTAS** a la parte demandante a favor de la parte demandada.

**CUARTO: EJECUTORIADA** esta providencia, realícese la respectiva liquidación por secretaría siguiendo las pautas establecidas en el artículo 366 del C.G.P., DEVUÉLVANSE los remanentes si los hubiere, y ARCHÍVESE el proceso previas las anotaciones que sean del caso en el sistema Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ZULAY CAMACHO CALERO**  
**JUEZ**