

Popayán, agosto de 2016

Señor (a)

Juez Administrativo del Circuito de Popayán-Reparto.

E.S.D.

Referencia: Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Demandante: AMELIA MOSQUERA HERNANDEZ

Demandado: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales –UGPP-

Gerardo León Guerrero Bucheli, mayor y vecino de esta ciudad, abogado en ejercicio, identificado como aparece al final al pie de mi firma, actuando como apoderado especial del (la) demandante de la referencia, muy respetuosamente me dirijo a este Honorable Juzgado, para interponer demanda ordinaria en contra de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales –UGPP-, en ejercicio de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho; conforme los siguientes términos:

## I. CAPÍTULO PRIMERO DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y SUS REPRESENTANTES

-PARTE DEMANDANTE: Está constituida por la señora AMELIA MOSQUERA HERNANDEZ, identificada con CC. No. 25.599.314.

-APODERADO DE LA PARTE DEMANDANTE: El suscrito, Gerardo León Guerrero Bucheli, identificado con la C.C. No. 87.061.336 de Pasto, abogado titulado, inscrito y en ejercicio con T.P. No. 178.809 del C.S de la J.

-PARTE DEMANDADA: Es demandada la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP – representada por quien haga sus veces.

## II. CAPÍTULO SEGUNDO.

### HECHOS Y OMISIONES FUNDAMENTO DE LA ACCIÓN

- 1) La señora AMELIA MOSQUERA HERNANDEZ, nació el día 08 de abril de 1959, como consta en su Registro Civil de Nacimiento adjunto a esta demanda.
- 2) La demandante se vinculó como docente en el Municipio del Patía (Cauca) desde el 1 de noviembre de 1980. Su nombramiento se realizó a través del Decreto No. 183 de octubre 31 de 1980, documento que no reposa en el archivo de la entidad territorial según certificación expedida por la Entidad el día 22 de agosto de 2014 –adjunta a esta demanda-

- 3) La demandante continuó vinculada como docente en el Municipio del Patía hasta el día 30 de agosto de 1984, ratificada mediante Decreto No. 048 del 21 de marzo de 1983.
- 4) Posteriormente, en el mismo municipio, ingresa a laborar desde el día 2 de enero de 1990, para lo cual fue nombrada mediante Decreto No. 108 del 29 de diciembre de 1989, hasta el día 30 de marzo de 1993 (ver constancia del 14 de enero de 2011 expedida por el Alcalde Municipal del Patía)
- 5) El municipio del Patía mediante certificado salarial del 28 de enero de 2011, indica finalmente los periodos y factores salariales devengados desde el día 1 de noviembre de 1980 hasta el día 11 de abril de 1993: en suma 12 años, 5 meses y 1 semana.
- 6) Posteriormente la docente fue vinculada en el Municipio de Rosas (Cauca) inicialmente mediante un contrato de prestación de servicios desde el día 1 de marzo de 1993 hasta el mes de diciembre del mismo año: en total 9 meses y 4 semanas. Lo anterior de acuerdo a un ejemplar del contrato de prestación de servicios y una certificación expedida por el Municipio de Rosas según oficio del día 11 de julio de 2014.
- 7) Después la docente es vinculada en el mismo Municipio mediante el Decreto 0093-25-1-94, en el cargo de docente de la Vereda Pan de Azúcar. La demandante estuvo nombrada en este cargo desde el 4 de enero de 1994 hasta el mes de agosto de 1995, según la certificación mencionada en el punto anterior. Es decir permaneció 1 año, 7 meses y 3 semanas.
- 8) Posteriormente la demandante fue vinculada por la Cruz Roja Colombiana mediante un contrato de trabajo para realizar labores de docencia en virtud de un convenio suscrito entre la Alcaldía Municipal de Popayan y la Cruz Roja.
- 9) Se anexa certificación expedida por la Cruz Roja Colombiana Seccional Cauca del día 22 de septiembre de 2014, en la cual se hace constar que la accionante estuvo vinculada de esta forma desde el día 04 de septiembre de 1995 hasta el día 30 de junio de 1999: más de 3 años a través de contrato laboral.
- 10) Luego es vinculada por contrato laboral por el Club de Leones de Popayan como docente tiempo completo en virtud de un convenio suscrito entre la Alcaldía Municipal de Popayan. Se adjunta certificación del día 9 de septiembre de 2014.
- 11) En dicha Institución laboro desde octubre de 1999 hasta el 25 de mayo de 2001, con interrupciones entre cada contrato de trabajo: en suma 1 año y 5 meses.
- 12) Después la Alcaldía Municipal de Popayan vincula a la accionante a través de órdenes de prestación de servicios de corta duración desde el mes de febrero de 2002 según certificación expedida el día 10 de julio de 2014.

- 13) Posteriormente la demandante es nombrada en provisionalidad en la I.E. Calibio mediante el Decreto 109 del 09 de marzo de 2004, acto administrativo expedido por la Alcaldía Municipal de Popayan.
- 14) Dicha provisionalidad es finalizada mediante el Decreto No. 0132 del 13 de marzo de 2006. Este tiempo esta certificado mediante certificación expedida por la Secretaria de Educación Municipal de fecha 21 de julio de 2014; la provisionalidad tuvo una duración de: 2 años, 4 días
- 15) En seguida de la anterior vinculación la docente es nombrada en provisionalidad – Decreto 198 de 2006- por el Municipio de Popayan en la I.E. Alejandro de Humboldt de Popayan desde el 24 de abril de 2006 hasta el 30 de abril de 2010: tiempo estimado 4 años.
- 16) Luego nuevamente es vinculada mediante resolución No. 219 de 2011 y resolución No. 1918 de 2013, como docente provisional en el Municipio de Bolívar -adscrita al Departamento del Cauca. La fecha de posesión es el día 19 de enero de 2011 –pero registra pagos desde el día 24 de enero de 2011 y finaliza el día 24 de mayo de 2013: tiempo de vinculación: 2 años, 4 meses.
- 17) Después es vinculada mediante Resolución NO. 6270 del 16 de julio de 2013 como docente en el Municipio del Tambo: Inicia sus labores desde el día 23 de julio de 2013 hasta el día 2 de diciembre de 2015.
- 18) Como puede observarse, el resumen de sus vinculaciones es el siguiente:

LUGAR DE PRESTACION DEL SERVICIO	DE DEL	FECHAS DE VINCULACION	
MUNICIPIO DEL PATIA		Nombramiento desde el 1 de noviembre de 1980 hasta el 11 de abril de 1993	
MUNICIPIO DE ROSAS		OPS desde marzo de 1993 hasta diciembre de 1993	
		Nombramiento desde el 4 de enero de 1994 hasta el mes de agosto de 1995	
Cruz Roja Colombiana		Contrato de trabajo: inicia el día 04 de septiembre de 1995 hasta el día 30 de junio de 1999	
Club de Leones de Popayan		Contrato de trabajo: desde octubre de 1999 hasta el 25 de mayo de 2001	
Alcaldía Municipal de Popayan		orden de prestación de servicio No. 132 de 1 de febrero de 2002	4 meses
		orden de prestación de servicio No. 356 de 1 de junio de 2002	1 mes

	orden de prestación de servicios No. 542 del 29 de julio de 2002	5 meses
	orden de prestación de servicios No. 083 de febrero de 2003	2 meses
	Adición 1 a la orden No. 083	2 meses
	Adición 2 a la orden No. 083	1 mes
	Orden de prestación de servicio No. 603 del 01 de septiembre de 2003	3 meses
	Adición 1 a la orden No. 603	7 días
	Nombramiento desde el 15 de marzo de 2004 hasta el 13 de marzo de 2006	
	Nombramiento desde el 24 de abril de 2006 hasta el 30 de abril de 2010	
Municipio de Bolívar	Nombramiento desde el día 24 de enero de 2011 y finaliza el día 24 de mayo de 2013.	
Municipio del Tambo	Nombramiento desde el día 23 de julio de 2013 hasta el día 2 de diciembre de 2015.	

19) La demandante, en conclusión, se vinculó al servicio con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, laboró por un lapso superior a 20 años de servicios, y en general, acredita los presupuestos exigidos para el reconocimiento de la pensión gracia.

20) Aunque en ciertas épocas la docente se desempeñó como contratista en virtud de una orden de Prestación de Servicios, resulta procedente la aplicación de las normas que consagran la pensión gracia en especial por el criterio señalado por el Consejo de Estado.<sup>1</sup>

21) La accionante solicitó ante la UGPP el derecho de la pensión gracia, solicitud que fue negada por la entidad mediante la Resolución No. 433 del 21 de marzo de 2012, manifestando que la “peticionaria no demostró vinculación anterior al 01 de enero de 1980”

22) Luego, la demandante remitió una nueva solicitud, adjuntando los documentos probatorios y sin embargo la entidad manifestó mediante Auto No. 002139 del 12 de febrero de 2016, que la Resolución No. 433 del 21 de marzo de 2012, había

<sup>1</sup> CE., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil diez (2010), radicación número: 25000-23-25-000-2007-91356-01(1465-09).

CE., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Bogotá, D.C., seis (6) de mayo de dos mil diez (2010), radicación número: 76001-23-31-000-2005-00578-01(1883-08).

quedado en firme y que por lo tanto no emitiría un nuevo pronunciamiento al respecto.

23) La demandante me ha conferido poder para interponer la presente acción.

### III. CAPÍTULO TERCERO DECLARACIONES Y CONDENAS

Pretende el actor que este Honorable Despacho, previo el seguimiento del proceso respectivo, pronuncie en sentencia definitiva las siguientes o similares declaraciones:

1. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución Nro. 433 del 21 de marzo de 2012 y en el Auto No. 002139 del 12 de febrero de 2016 emitido por la Unidad de Gestión Pensional, por medio de la cual se niega el reconocimiento y pago de una Pensión Gracia a la demandante.

- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho en que ha sido lesionado el actor (a), se pronuncien las siguientes o similares declaraciones y condenas:

- 1.1. Reconocer y pagar a la demandante una pensión mensual vitalicia, denominada Pensión Gracia, de conformidad a la Ley 114 de 1913 y demás normas complementarias;
- 1.2. Que la Pensión Gracia se pague retroactivamente desde que la actora cumplió los requisitos de ley para ser beneficiaria de dicha prestación y teniendo en cuenta el ingreso base de liquidación del salario promedio mensual devengado en el último año anterior a la fecha en que adquirió el derecho;
- 1.3. Las sumas a reconocer serán indexadas conforme al IPC certificado por el DANE desde la fecha en que se debió pagar cada acreencia y hasta la fecha en que efectivamente se pague;
- 1.4. Las sumas reconocidas en los numerales anteriores devengarán los intereses señalados en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 desde la fecha de ejecutoria del fallo.
- 1.5. Que se ordene a la entidad a dar cumplimiento de la sentencia dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria.
- 1.6. Ordenar a la entidad demandada el pago de los gastos y costas procesales, así como las agencias en derecho.

## V. CAPÍTULO CUARTO NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN

### NORMAS VIOLADAS:

- Carta Política: artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336.
- Ley 114 de 1913: artículos 1º, 3º y 4º.
- Ley 116 de 1928: artículo 6º.
- Ley 91 de 1989: artículo 15.
- Decreto 081 de 1976, artículo 3º.
- Decreto Ley 2277 de 1979: artículo 3º.

### Jurisprudencia del Consejo de Estado:

- CE., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Bogotá, D.C., seis (6) de mayo de dos mil diez (2010), radicación número: 76001-23-31-000-2005-00578-01(1883-08).
- CE., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil diez (2010), radicación número: 25000-23-25-000-2007-91356-01(1465-09).

Las acciones desplegadas por la entidad demandada son violatorias de los artículos 1, 2, 13, 25, 48 adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005, 53, 58, 93 y 209 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

*“Artículo 1. Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista*

*“Artículo 2. Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

El art. 2 de la Constitución Política establece los cometidos estatales que condensa la filosofía y fines de nuestro Estado Social de Derecho, cuyo principal valuarte es promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución Política, asignándole a las autoridades de la República la función de proteger los derechos y libertades públicas, asegurando la vigencia de un orden social justo, que implica que la justicia sea el sumo principio Constitucional, tal como lo indica la carta suprema desde su Preámbulo; pues no puede concebirse el derecho sin justicia. La justicia promueve la convivencia pacífica, que de suyo implica erradicar la arbitrariedad y limitar la discrecionalidad, facultad esta que cuando está en cabeza de las autoridades del

Estado no es omnímoda, está reglada y solo fue concedida por el legislador bajo el pilar fundamental del interés general, que se concreta en los fines del buen servicio, los cuales en últimas son el norte que debe orientar cualquier decisión administrativa. Esta norma en el caso concreto se violó por la determinación de negar el reconocimiento y pago de la pensión a que tiene derecho la demandante sin existir un criterio objetivo, o fundamento jurídico, lo cual convierte su actuación en arbitraria e injusta.

Por su parte el, artículo 13 de la Constitución Política consagra el derecho de igualdad.

*“...ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica...”* (Subrayas y Negrillas mías).

En el presente caso la citada norma se vulnera cuando la actora, a pesar de haber prestado sus servicios por más de 20 años en el sector público y encontrarse dentro de los beneficiarios del régimen de la pensión de gracia, no se le reconoce su Derecho pensional conforme lo determina la Ley que rige su situación pensional. En varios pronunciamientos, la Honorable Corte Constitucional ha manifestado que el no liquidar el derecho pensional de quien se encuentra dentro de los presupuestos facticos y jurídicos y conforme al régimen procedente, es clara manifestación de violación del artículo 13 Superior, ya que a iguales hechos es procedente el mismo fundamento de derecho y las mismas consecuencias jurídicas, sobre todo en el tema de las pensiones, en el cual el valor último corresponde a la paz y la convivencia pacífica.

El artículo 48 constitucional sobre la seguridad social, ha sido interpretado de modo que es entendida y aceptada como un derecho que le asiste a toda persona de acceder, por lo menos a una protección básica para satisfacer estados de necesidad. Es así como la concepción universal respecto del tema ha llevado a cada país a organizarse con el objeto de configurar variados modelos al servicio de este objetivo.

El Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el bienestar de los ciudadanos en determinados marcos como el de las pensiones. Estos programas gubernamentales, financiados con los presupuestos estatales, son posibles gracias a fondos procedentes del erario, sufragado a partir de las imposiciones parafiscales con que el Estado grava a los propios ciudadanos. En este sentido, el Estado bienestar no hace sino generar un proceso de redistribución de la riqueza, pues en principio, las clases inferiores de una sociedad son las más beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos.

Concluimos entonces que, el sistema de Seguridad Social constituye un elemento imprescindible y un objetivo esencial de la sociedad moderna como sistema de

protección pública de cualquier situación de necesidad y para todas las personas. La Seguridad Social trata de proteger la existencia, el salario, la capacidad productiva y la tranquilidad de la familia. La finalidad es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los accidentes de trabajo y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

La doctrina ha definido la seguridad social como un "Sistema a través del cual el Estado garantiza a las personas comprendidas en su campo de aplicación así como a los familiares o asimilados que tuvieren a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en la ley."<sup>2</sup>

Así mismo como: "Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causas de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a los familiares con hijos"<sup>3</sup>.

La jurisprudencia a su vez ha tomado la Seguridad Social como un derecho fundamental en el cual juegan un papel importante los fines del Estado y principios como la dignidad humana.

En suma, la seguridad social es un derecho que tiene la persona para satisfacer sus estados de necesidad en salud, pensiones y riesgos profesionales. Históricamente ha tenido una gran evolución en tanto se ha desarrollado el derecho del trabajo. Buscando proteger a la sociedad en general y sus postulados han sido estructurados por la Organización Internacional del Trabajo, esto porque la seguridad social tiene como fundamento proteger en especial a la clase trabajadora, no obstante, la entidad demandada, ha vulnerado los derechos del actor, ya que ha expedido las resoluciones de reconocimiento del derecho pensional sin tener en cuenta las normas constitucionales y legales para ello en franca violación e ilegalidad, pues en vez de brindar protección, estabilidad y respeto por el acto propio, ha sido no menos que negligente al no considerar los derechos de la actora, imponiendo una carga adicional al tener que acudir a la jurisdicción para obtener el reconocimiento y pago de sus derechos pensionales.

#### LA PENSIÓN GRACIA:

La Ley 114 de 1913 otorgó a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 4° de la misma, una pensión Nacional por servicios prestados a los departamentos y municipios, siempre y cuando comprobaran que "(...) no han recibido actualmente otra prestación o recompensa de carácter nacional". Su tenor literal es el siguiente:

---

<sup>2</sup>**AGUIRDE MARTÍNEZ**, Eduardo. "Seguridad Integral en la Organización". Primera Edición, septiembre 1986. Editorial Trillas Venezuela.

<sup>3</sup>**ARIAS**, Fernando. "Administración de Recursos Humanos" Editorial Trillas Venezuela 1987.

“Artículo 1o: Los maestros de escuela primaria oficiales que hayan servido en el magisterio por un tiempo no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, de conformidad con las prescripciones de la presente ley.

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°. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.

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 y por un Departamento.

4°. Que observa buena conducta.

5°. Que si es mujer está soltera o viuda.

6°. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

Dicha pensión, en principio establecida para los maestros de enseñanza primaria oficiales, fue extendida por la Ley 116 de 1928 a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública. Más adelante se hizo extensiva mediante la Ley 37 de 1933 a los maestros que hubieran completado los servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

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

#### VINCULACIÓN DOCENTE A 31 DE DICIEMBRE DE 1980

La administración negó el reconocimiento de la pensión gracia porque a su juicio la demandante no demostró que a 31 de diciembre de 1980 se encontrara vinculada como docente de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Al respecto el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, indicó lo siguiente:

“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 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales,

mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley. (...)"

Significa que la precitada ley señaló las disposiciones que regirían al personal docente nacional, nacionalizado y el que se vinculara con posterioridad al 1º de enero de 1990, de la siguiente manera:

- a) Los docentes nacionalizados que figuran vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, mantendrán vigente el régimen prestacional que venían gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.
- b) Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990, para efectos de prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978.

Ahora bien, el literal A) del numeral 2º ibídem, con relación a las pensiones, indicó lo siguiente:

“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.”

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

En el presente caso, para el 29 de diciembre de 1989, fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 la demandante ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, pues había sido nombrada mediante Decreto No. 214 de 1979.

Lo anterior permite establecer que era posible que la demandada analizara si la actora reunía los requisitos para acceder a la pensión gracia, toda vez que 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 como ha manifestado el máximo tribunal.

En el caso concreto existen suficientes elementos probatorios que permiten concluir que la actora estuvo vinculada en calidad de docente en el municipio de Paez con anterioridad al 31 de diciembre de 1980. Cumple por lo anterior con el primer requisito para acceder a la pensión gracia.

En cuanto a la edad de la actora obra en el expediente Registro Civil de Nacimiento que indica como fecha de nacimiento el día 15 de julio de 1958, cumpliendo el estatus de pensionada el día 15 de julio de 2008, al cumplir los 50 años de edad exigidos por la normativa ya mencionada. Respecto al tiempo de servicios, la actora ha estado vinculada por más de 20 años de servicio como docente de tipo territorial.

Respecto al tipo de vinculación es importante manifestar que de acuerdo a jurisprudencia del Tribunal Contencioso del Cauca, los nombramientos efectuados por los gobernadores y alcaldes definen el tipo de vinculación del docente, en este caso como de tipo territorial. Lo anterior conduce a concluir que el tiempo como docente departamental o municipal debe ser tenido en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la pensión gracia<sup>4</sup>. En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado.

Por lo anterior, la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, a partir de la fecha en que adquirió el estatus de pensionada, en cuantía equivalente al 75 % del promedio de la asignación básica y todos los factores salariales devengados durante el año anterior a la causación del derecho, reajustado de forma legal.

## CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS CELEBRADOS CON DOCENTES.

El Decreto 2277 de 1979 “Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”, define dicha profesión de la siguiente manera:

“Artículo 2. PROFESION DOCENTE. Las personas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores. Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los

---

<sup>4</sup> Ver sentencia del 5 de diciembre de 2013. MP. David Fernando Ramírez Fajardo. Expediente: 2012-00605-00; También la sentencia del 5 de febrero de 2014. MP. Naun Mirawal Muñoz. Expediente: 2013-00146-00.

Sentencia del 12 de marzo de 2014, MP. Carlos Hernando Jaramillo. Expediente: 19001-23-33-003-2013-00138-00.

distintos niveles de que trata este decreto. Igualmente incluye esta definición 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 de educando, 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 ejecutivo.

“Artículo 3. EDUCADORES OFICIALES. Los educadores que prestan sus servicios en entidades oficiales de orden nacional, departamental, distrital, intendencial, comisarial y municipal son empleados oficiales de régimen especial que, una vez posesionados, quedan vinculados a la administración por las normas previstas en este decreto” (se subraya).

Las entidades territoriales iniciaron la práctica de contratar los servicios de los denominados "docentes temporales", ante la imposibilidad de vincularlos oficialmente a las plantas de personal, ya que la legislación que estaba vigente prohibía crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria con cargo al presupuesto estatal.

Por ello, al estudiar a Corte Constitucional la demanda de inexecutable, 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. Corroborando 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.

Sostuvo dicha Corporación lo siguiente:

“La primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, es un principio constitucional. Si el Juez, en un caso concreto, decide, porque lo encuentra probado, otorgarle a un docente-contratista el carácter de trabajador al servicio del Estado, puede hacerlo con base en el artículo 53 de la CP. Sin embargo, a partir de esta premisa, no podrá en ningún caso conferírle el status de empleado público, sujeto a un específico régimen legal y reglamentario. El principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no tiene, adicionalmente, el alcance de excusar con la mera prestación efectiva de trabajo la omisión del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para acceder a la función pública que, en la modalidad estatutaria, son el nombramiento y la posesión, los que a su vez

presuponen la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una planta de personal y de la correspondiente disponibilidad presupuestal” (se resalta).

En conclusión, la existencia de la relación laboral con los docentes contratistas se presume, sin que ello implique que dicho funcionario de hecho tenga los mismos derechos y obligaciones de los empleados públicos sujetos a un específico régimen legal y reglamentario, una planta de personal y la disponibilidad presupuestal correspondiente.”

**Consonante con lo anterior, el H. Consejo de Estado ha estimado que el tiempo laborado mediante contrato de prestación de servicios, puede sumarse o computarse para efecto del reconocimiento de la pensión gracia:**

“La existencia de la relación laboral con los docentes contratistas se presume, sin que ello implique que dicho funcionario de hecho tenga los mismos derechos y obligaciones de los empleados públicos sujetos a un específico régimen legal y reglamentario, a una planta de personal y a la disponibilidad presupuestal correspondiente. Para el presente evento aunque la relación de la actora con el Distrito se haya verificado mediante órdenes de prestación de servicios, ello no impide, como ya se dijo, la existencia de la relación laboral, que permite adicionar para el reconocimiento de la pensión gracia, la experiencia que la actora tuvo en el ejercicio docente a nivel territorial antes del 31 de diciembre de 1980. En este orden la actora cumple con los presupuestos previstos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 al haber estado vinculada en el nivel territorial antes del 31 de diciembre de 1980, y haber laborado por más de 20 años, para tener derecho a la pensión gracia de jubilación a pesar de que su vinculación para el año de 1981 se haya efectuado mediante órdenes de servicios, por tanto, se insiste es válida para el compute del derecho pensional en comento. Consecuente con el marco jurisprudencial y normativo consagrado y atendiendo al recuento probatorio que precede se tiene que, sólo la vinculación de un docente en el nivel territorial, con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, le confiere la posibilidad de acumular los tiempos de servicios obtenidos con posterioridad a esa fecha, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia.”

## V. CAPÍTULO QUINTO

### - CUANTÍA Y COMPETENCIA

La cuantía está determinada por el valor de la pretensión mayor de la demanda al momento de su presentación, la cual asciende a la suma de \$ 27.758.268 millones de pesos. De esta manera, por la naturaleza del proceso, ordinario en ejercicio de Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, por el último lugar de prestación del servicio, que fue el Departamento del Cauca y por la cuantía, es competente el Juzgado Administrativo del Circuito de Popayan en juicio ordinario de Primera Instancia.

## VI. CAPÍTULO SEXTO RELACIÓN PROBATORIA

### 6.1. DOCUMENTALES ANEXAS:

- 6.1.1. Copia del Registro Civil de Nacimiento
- 6.1.2. Certificación expedida por el Municipio del Patía el día 22 de agosto de 2014, así como certificación del tiempo de servicio del día 21 de agosto de 2014 y certificado salarial de la misma fecha.
- 6.1.3. Copia de comprobante de nómina de fecha 30 de noviembre de 1980.
- 6.1.4. Certificación del Municipio del Patía de fecha 2 de febrero de 2011, así como certificación de tiempo de servicios y certificado salarial del 28 de enero de 2011.
- 6.1.5. Se anexa copia del control de asignaciones.
- 6.1.6. Copia de contrato de prestación de servicios como docente en el Municipio de Rosas.
- 6.1.7. Certificación expedida por el Municipio de Rosas y oficio del día 11 de julio de 2014.
- 6.1.8. Copia del Decreto 0093-25-1-94.
- 6.1.9. Copia de certificación expedida por la Cruz Roja Colombiana del día 22 de septiembre de 2014
- 6.1.10. Copia de contrato de trabajo suscrito con la Cruz Roja Colombiana.
- 6.1.11. Certificación expedida por el Club de Leones del día 9 de septiembre de 2014.
- 6.1.12. Copia de certificación expedida por la Alcaldía de Popayan en la que se relaciona las órdenes de prestación de servicios. Certificación del 10 de julio de 2014.
- 6.1.13. Copia del Decreto 109 del 09 de marzo de 2004, expedido por la Alcaldía Municipal de Popayan.
- 6.1.14. Copia del Decreto 198 de 2006 expedida por el Municipio de Popayan.
- 6.1.15. Certificación expedida por la Secretaria de Educación Departamental de fecha 24 de agosto de 2015: allí se encontrara la relación de la resolución No. 219 de 2011 y resolución No. 1918 de 2013, como docente provisional en el Municipio de Bolívar.
- 6.1.16. Certificación expedida por la Secretaria de Educación Departamental de fecha 24 de agosto de 2015: allí se relacionan la Resolución NO. 6270 del 16 de julio de 2013 como docente en el Municipio del Tambo.
- 6.1.17. Certificación expedida por la Secretaria de Educación Municipal de Popayan de fecha 21 de julio de 2014.
- 6.1.18. Certificados salariales de la docente.
- 6.1.19. Resumen de semanas cotizadas ante COLPENSIONES.
- 6.1.20. Resolución No. 433 del 21 de marzo de 2012 por la cual la UGPP niega el reconocimiento y pago de una pensión gracia.
- 6.1.21. Auto No. 2139 del 12 de febrero de 2016, expedido por la UGPP.

## VII. CAPITULO SÉPTIMO ANEXOS.

- a) Poder conferido al suscrito en legal forma.
- b) Los documentos que obran como tales en el acápite de relación probatoria documental anexa.
- c) Tres copias de la demanda y sus anexos para traslados para el Despacho, para el Ministerio Público y para la entidad demandada.
- d) Copia simple de la demanda para el archivo.

## VIII. CAPITULO OCTAVO PROCEDIMIENTO

Se dará a esta demanda el trámite señalado en el Art. 168 y siguientes del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativa.

## IX. CAPITULO NOVENO DIRECCIONES Y NOTIFICACIONES

A la UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES –UGPP, en la Calle 19 No. 68A – 18 de Bogotá D.C.,o en la dirección acostumbrada por el Despacho.  
Correo electrónico: [contactenos@ugpp.gov.co](mailto:contactenos@ugpp.gov.co)

La demandante en la Carrera 4 A #19 N-62, Barrio Los Periodistas-Casa 15 .Popayan

El suscrito puede ser notificado en la carrera 17 # 57 N-804, casa 21, Popayan.  
Teléfono: 3156154076. Correo electrónico: [gguerrerob@yahoo.es](mailto:gguerrerob@yahoo.es)

Atentamente,

Gerardo León Guerrero Bucheli  
C. C. No. 87.061.336  
T. P. No. 178.709 del C. S. de la J.