|-

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

**SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL**

#### Sincelejo, veintiséis (26) de mayo de dos mil quince (2015)

**Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Expediente: No. 70-001-33-33-000-2014-00183-00

Demandante: PEDRO JOSÉ VILLALBA ATENCIA

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL “UGPP”.

Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Tema: RECONOCIMIENTO PENSIÓN GRACIA – DEL CARÁCTER DE DOCENTE - DIRECTIVO DOCENTE.

**SENTENCIA No. 023**

**I. ASUNTO A DECIDIR**

Incumbe a la Sala, dictar sentencia dentro del medio de control de la referencia, en donde el objeto del proceso gravita en determinar si es procedente o no declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 28982 del 23 de septiembre de 2005, 14429 del 24 de abril de 2007, 37412 del 6 de agosto de 2008, 01746 del 21 de enero de 2009, Auto PAP No. 011788 del 28 de enero de 2011, Auto PAP No. 014913 del 18 de abril de 2011, UGM 7684 del 12 de septiembre de 2011, UGM 45948 del 11 de mayo de 2012, RDP 054409 del 29 de noviembre de 2013 y RDP 058512 del 30 de diciembre de 2013, mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia al demandante, señor PEDRO JOSÉ VILLALBA ATENCIA.

**II.DEMANDANTE**

La presente acción fue instaurada por el señor PEDRO JOSÉ VILLALBA ATENCIA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 9.308.824 expedida en Corozal.

**III. DEMANDADO**

La acción está dirigida en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”.

**IV. ANTECEDENTES**

**4.1. La demanda[[1]](#footnote-1).**

El señor PEDRO JOSÉ VILLALBA ATENCIA, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, pretende lo siguiente:

1. Que se reconozca la pensión gracia de jubilación, desde el momento en que cumplió es status de pensión de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913.
2. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos, los cuales negaron al demandante el reconocimiento y pago de la pensión gracia:

* Resolución No. 28982 del 23 de septiembre de 2005
* Resolución No. 14429 del 24 de abril de 2007
* Resolución No. 37412 del 6 de agosto de 2008
* Resolución No. 01746 del 21 de enero de 2009
* Auto PAP No. 011788 del 28 de enero de 2011
* Auto PAP No. 014913 del 18 de abril de 2011
* Resolución No. UGM 7684 del 12 de septiembre de 2011
* Resolución No. UGM 45948 del 11 de mayo de 2012
* Resolución No. RDP 054409 del 29 de noviembre de 2013
* Resolución No. RDP 058512 del 30 de diciembre de 2013

1. Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 y 195 del CPACA.

**4.2. Hechos.**

La Sala los compendia, así:

El señor PEDRO JOSÉ VILLALBA ATENCIA indica en la demanda que, cumplió los requisitos para acceder a la pensión gracia el 26 de octubre del 2003, por tal motivo solicitó ante CAJANAL en liquidación, el reconocimiento y pago de la misma.

Refiere que en virtud de lo anterior, la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE “CAJANAL”, negó la citada pensión mediante Resolución RDP No. 28982 del 23 de septiembre de 2005, argumentando que el actor no cumplía los requisitos para acceder a la pensión gracia, lo cual no es cierto toda vez que mediante Resolución No. 0053 del 15 de abril de 2009, le fue reconocida la pensión de jubilación en calidad de directivo docente de vinculación departamental, además de que fue nombrado por primera vez el 27 de marzo de 1979.

Agrega que, ha radicado en varias oportunidades solicitud de reconocimiento de la pensión gracia, siendo la última resuelta a través de la Resolución RDP 054409 de fecha 29 de noviembre de 2013, sobre la cual se presentó recurso de reposición, confirmándose la negativa mediante Resolución No. 058512 del 30 de diciembre de 2013.

Finalmente, sostiene que el certificado de tiempo de servicio a que hace referencia la UGPP, indica textualmente lo siguiente “*NOMBRAMIENTO COMO DOCENTE- LICENCIA COLEGIO AGROPECUARIO DE LAS LLANADAS COROZAL SUCRE Y NOMBRAMIENTO EN PROPIEDAD COMO DOCENTE- SUPERVISOR DE ALFABETIZACIÓN DE ADULTOS”,* por tal motivo no entiende porque la UGPP, no transcribe la parte que dice *DOCENTE,* si el certificado de tiempo de servicios así lo indica.

**4.3. Normas violadas y concepto de violación.**

La parte actora estima que con la expedición de los actos demandados, se violaron los artículos 2, 6, 25, 29 y 125 de la Constitución Nacional; artículo 1º de la Ley 114 de 1913 y Decreto 2277 de 1979, artículos 2, 32 y 35.

Expresa que, las resoluciones acusadas deben ser declaradas nulas en razón a que el demandante ostenta la calidad de docente-supervisor, cargo que se encuentra previsto en el artículo 32 del Decreto 2277 de 1979, literal c), de esa manera queda claro la arbitrariedad de la demandada, quien insiste en la negación del derecho por no cumplir con los requisitos de ley.

**4.4. Contestación[[2]](#footnote-2).**

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, contestó la demanda en término legal, señalando que se oponen a las pretensiones de la misma.

Atinente a los hechos de la demanda, aceptó como cierto que la pensión gracia solicitada por del actor fue negada en varias oportunidades por no acreditar la calidad de docente; así mismo que ha radicado múltiples peticiones, reiterándose en todas la negativa a su derecho pensional.

Como argumentos, advirtió que el demandante no cumple con todos y cada uno de los requisitos que exige la Ley 114 de 1993, para hacerse acreedor de la pensión gracia; en razón a que, revisado la historia laboral del demandante, se evidencia que el tiempo laborado en el equipo de educación fundamental, adscrito a la Secretaría de Educación Departamental de Sucre del 4 de febrero de 1980 hasta el 31 de septiembre de 1998, y el cargo de inspector agropecuario y coordinador de oficina de Etno - educación adscrita a la sección de educación no formal de adultos, desempeñado del 5 de mayo de 1995 hasta el 27 de marzo de 2003, no pueden tenerse en cuenta para el reconocimiento de la pensión gracia pretendida, toda vez que ese cargo no tiene la naturaleza de docente.

En ese sentido, asegura que analizado el artículo 32 del decreto 2277 de 1979, no se consagra el cargo de inspector agropecuario y de coordinador de oficina Etno-educación, adscrita a la sección de educación no formal de adultos, como docente, sino como cargo de carácter administrativo, motivo por el cual es totalmente claro que ese lapso temporal no puede ser incluido en favor del demandante cuando se estudian los requisitos exigidos en la Ley 114 de 1913, para tener derecho a la pensión gracia pretendida.

Por último, planteó la excepción de *“prescripción trienal”*, en el eventual caso de que se acceda al reconocimiento de la pensión, precisando que el término prescriptivo se contabilizará a partir del momento mismo en que se hizo exigible la obligación hasta su respectiva interrupción de acuerdo a los parámetros legales establecidos en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

**V.- TRÁMITE PROCESAL.**

La demanda se presentó el 5 de agosto de 2014[[3]](#footnote-3); siendo inadmitida por auto del 3 de septiembre de 2014[[4]](#footnote-4) y admitida luego, mediante proveído del 30 de octubre de 2014[[5]](#footnote-5);notificándose personalmente a la parte demandada y al agente del Ministerio público, por mensaje dirigido al buzón electrónico de la entidad, el día 11 de noviembre 2014[[6]](#footnote-6); seguidamente, por auto del 10 de abril del 2015[[7]](#footnote-7), se fijó fecha de audiencia inicial de conformidad con lo preceptuado en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

**VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Las partes presentaron alegatos de conclusión en audiencia inicial, los cuales se sintetizan así:

* 1. **Parte demandante**[[8]](#footnote-8)**:** Insiste en los argumentos expuesto en el libelo introductorio de la demanda, según los cuales cumple con los requisitos para acceder a la pensión gracia, de conformidad con las normativas aplicables, es decir, más de 20 años de servicios como docente del sector oficial, fue vinculado antes de 1980, y es de carácter departamental; además expuso que los cargos desempeñados por el actor tienen la calidad de docente.
  2. **Parte demandada**[[9]](#footnote-9)**:** Reitera su postura de negar el derecho pensional del demandante, por no cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913, según lo expuesto en la contestación de la demanda.
  3. **Ministerio Público**[[10]](#footnote-10)**:** Rindió concepto de fondo, sugiriendo que en la sentencia se debe determinar si los tiempos laborados por el demandante, en el cargos de supervisor, tienen el carácter de docente o cumplen otra función de tipo administrativo. Así mismo, expresó que el estatuto docente en el artículo segundo dispone que se entiende por profesión docente; luego el artículo 32 indica que se entiende por directivo docente; seguidamente el artículo 34, estatuye el ascenso de los docentes y el artículo 35 establece que cargos son considerados directivo-docente y cuáles de carácter administrativo.

En virtud de lo anterior, concluye que dichos artículos dan las pautas para determinar que los cargos desempeñados por el actor son de carácter docente. Por último sostuvo que la parte demandada no cumplió con la carga de demostrar el carácter administrativo de los cargos desempeñados por el actor, razón por lo cual a su sentir el demandante si cumple con los requisitos del tiempo de servicio en calidad de docente; así mismo indicó que ha operado el fenómeno de prescripción de todas aquellas mesadas pensiónales presentadas por anterioridad al 5 de agosto de 2011.

**VII. CONSIDERACIONES**

**7.1. Competencia.**

El Tribunal es competente para conocer en primera instancia de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 152 numeral 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**7.2. Actos administrativos demandados.**

Con la demanda se pretende la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Resolución No. 28982 del 23 de septiembre de 2005; ii) Resolución No. 14429 del 24 de abril de 2007; iii) Resolución No. 37412 del 6 de agosto de 2008; iv) Resolución No. 01746 del 21 de enero de 2009; v) Auto PAP No. 011788 del 28 de enero de 2011; vi) Auto PAP No. 014913 del 18 de abril de 2011; vii) Resolución No. UGM 7684 del 12 de septiembre de 2011; viii) Resolución No. UGM 45948 del 11 de mayo de 2012; ix) Resolución No. RDP 054409 del 29 de noviembre de 2013; y x) Resolución No. RDP 058512 del 30 de diciembre de 2013.

**7.3. Problema jurídico.**

El problema jurídico dentro del sub lite se centra en determinar si, ¿los cargos desempeñados por el señor PEDRO JOSÉ VILLALBA ATENCIA, denominados supervisor de educación, inspector y coordinador de la oficina etno educación, tiene el carácter de docente?, en caso afirmativo se establecerá si ¿pueden ser computados para efectos de cumplir con el requisito de tiempo de servicio exigido para el reconocimiento y pago de la pensión gracia prevista en la Ley 114 de 1913?

Con el objeto de resolver lo anterior, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) régimen normativo que regula la pensión gracia; (ii) del carácter de docentes – directivos docentes; (iii) y el caso concreto.

**7.4. Marco normativo que regula la pensión gracia.**

La pensión gracia es una prestación social denomina así, debido a que el beneficio se adquiere sin prestar servicios a la Nación. Se estatuyó, mediante la Ley 114 de 1913, que en su artículo 1° señaló:

*“ARTÍCULO 1°. 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.”*

A su vez, en el artículo 4º ibídem, se establece, entre otros requisitos, para que proceda el reconocimiento de la citada prestación pensional la buena conducta de los docentes en el ejercicio de sus funciones. Así se advierte en la citada norma:

*“ARTÍCULO 4o. Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:*

*1o. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.*

*2o. Que carece de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres.*

*3o. 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.*

*4o. Que observa buena conducta.*

*5o. Que si es mujer, está soltera o viuda.*

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

Ulteriormente, el beneficio de la pensión gracia se extendió en virtud del artículo 6° de la Ley 116 de 1928, a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de la instrucción pública, en colegios departamentales o municipales; así mismo, con la expedición de la Ley 37 de 1933 la mencionada pensión se amplió a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, sin cambio alguno de requisito establecidos en la Ley 114 de 1913.

Más adelante, la Ley 24 de 1947 dispuso: *“Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidaran de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año”*.

La Ley 4ª de 1966, en su artículo 4º, modificó la Ley 24 de 1947, indicando que *“la pensión de gracia se liquidará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio”*. Luego, el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, artículo 5º, coadyuvaría lo establecido en la ley precitada.

A través de la Ley 43 de 1975, se desarrolló en el país el proceso de nacionalización de la educación, comprendido desde el 1º de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1980.

A raíz de la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y en su artículo 15 se reiteró el derecho de dicha pensión en los siguientes términos:

*“A partir de la vigencia de la presente Ley, el personal docente nacional y nacionalizado y 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 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 expedición de la Ley 100 de 1993, dicha prestación pensional quedó ratificada como régimen especial, en ese sentido el parágrafo del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, consagró:

*“La pensión gracia para los educadores de que tratan las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones públicas del nivel nacional cuando éste sustituya a la Caja, en el pago de sus obligaciones pensionales”.*

Así entonces, la pensión gracia es un derecho de carácter especial que tiene vida propia o autonomía frente al régimen pensional ordinario, por su condición de derecho adquirido concedido por el legislador y con el rango de protección constitucional. Por tanto, su reconocimiento es directo e independiente de cualquier otra situación ordinaria[[11]](#footnote-11).

Amén de lo anterior, se concluye que los beneficiarios de esta prestación pensional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 de Ley 91 de 1989, deberán demostrar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

* Haber servido por un tiempo no menor de veinte (20) años.
* Haber cumplido 50 años, o que se halle en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.
* Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.
* Que  no  ha  recibido  ni  recibe  actualmente  otra  pensión  o  recompensa  de carácter nacional.
* Que observa buena conducta.

Ahora, en lo que respecta al ámbito de aplicación de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993, el H. Consejo de Estado ha considerado que de dicha prestación son beneficiarios los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980; así mismo señaló que, la excepción en cuanto a la pensión gracia, permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, con excepción de aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.[[12]](#footnote-12)

Cabe advertir que, de tal prestación no son beneficiarios los docentes que posean el carácter de nacionales, es decir, aquellos vinculados por el gobierno nacional, tal como lo dispone el artículo 1º de la Ley 91 de 1989, puesto que es requisito indispensable para su reconocimiento, que el docente no reciba retribución alguna de la Nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella.[[13]](#footnote-13)

**7.5. Del carácter de docente - directivo docente.**

Sobre el ejercicio de la profesión docente se refirió el artículo 2 del Decreto 2277 de 1979 en los siguientes términos:

*“ARTICULO 2o. PROFESIÓN 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 distintos niveles de qué 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 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 ejecutivo”*(subrayas de la sala)

A su vez el Decreto 3011 de 1997, por el cual se establecen normas para el ofrecimiento de la educación de adultos, señala:

*“Artículo 1º. La educación de adultos, ya sea formal, no formal o informal hace parte del servicio público educativo, y se regirá por lo dispuesto en la Ley 115 de 1994, sus decretos reglamentarios, en especial los Decretos 1860 de 1994, 114 de 1996 y las normas que los modifiquen o sustituyan y lo previsto de manera especial, en el presente decreto.*

*Se regirá igualmente por las disposiciones que para el efecto dicten las entidades territoriales según sus competencias.*

*………………..*

*Artículo 5º. La educación de adultos ofrecerá programas de:*

*1. Alfabetización.*

*2. Educación básica.*

*3. Educación media.*

*4. Educación no formal.*

*5. Educación informal.*

*Artículo 6º……….*

*El proceso de alfabetización hace parte del ciclo de educación básica primaria y su propósito fundamental es el de vincular a las personas adultas al servicio público educativo y asegurar el ejercicio del derecho fundamental a la educación y la consecución de los fines de la educación consagrados en el artículo 5º de la Ley 115 de 1994”*

De lo anterior se deduce que la educación para adultos, ya sea formal, no formal o informal hace parte del servicio público educativo, por lo que los educadores oficiales que prestan allí sus servicios en sus diferentes niveles o modalidades (alfabetización, educación básica, educación media, etc, incluyendo los cargos relativos a funciones distintas a la estrictamente educativa, según voces del inciso segundo del artículo 2º del comentado Decreto 2277 de 1979) están cobijados enteramente por el Estatuto Docente[[14]](#footnote-14).

Los Directivos Docentes, tal como lo estableció el artículo 32 del Decreto 2277 de 1979 *"Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente"[[15]](#footnote-15)*,eran aquellas personas que ocupaban los cargos de Director de Escuela o Concentración Escolar; Coordinador o Prefecto de Establecimiento; Rector de Plantel de Enseñanza Básica Secundaria o Media; Jefe o Director de Núcleo Educativo o de Agrupación de Establecimientos y Supervisor o Inspector de Educación. Estos cargos Directivos expresamente se catalogaron con carácter Docente.

Luego, el Decreto 179 de 1982 *"Por el cual se determinan y definen los cargos docentes directivos, se dictan normas sobre jornada laboral, asignación académica y otras disposiciones relacionadas con el trabajo de los funcionarios docentes directivos y docentes en los establecimientos oficiales de educación pre-escolar básica y media vocacional",* en el artículo 10, expresamente determinó que los Institutos Docentes Oficiales tienen como cargos Directivos Docentes: los de Director de Escuela; Jefe de Distrito Educativo; Director de Núcleo de Desarrollo Educativo; Coordinador de Disciplina; Coordinador Académico; Rector; Supervisor de Educación, y los Institutos Nacionales de Enseñanza Media Diversificada: los de Vice­rector Académico; Jefe de Unidad Docente y Jefe de Bienestar Estudiantil.

La norma en cita posteriormente fue modificada por el artículo 32 del Decreto 1706 de 1989[[16]](#footnote-16),en el sentido de corroborar que son Directivos Docentes: el Director de Núcleo de Desarrollo Educativo; el Director de Escuela; el Coordinador de Disciplina; el Coordinador Académico; el Rector, y en los Institutos de Enseñanza Media Diversificada son: además del Rector, el Vice-Rector Académico; el Jefe de Unidad Docente y el Jefe de Bienestar Estudiantil.

Posteriormente, la Ley 115 de 1994 por la cual se expide la Ley General de Educación, en su artículo 126[[17]](#footnote-17), determinó que los **Directivos Docentes** son aquellos educadores que ejercen funciones de dirección, de coordinación, de supervisión e inspección, de programación y de asesoría. (Subrayas de la Sala)

Por su parte el artículo 127 ibídem, prevé la autoridad nominadora de los Directivos Docentes, con el siguiente tenor literal expreso:

"ARTÍCULO 127. AUTORIDAD NOMINADORA DE LOS DIRECTIVOS DOCENTES. Los rectores o directores, vicerrectores, coordinadores, supervisores, directores de núcleo y demás directivos docentes de las instituciones educativas estatales a que se refiere el Estatuto Docente, serán nombrados por los gobernadores, los alcaldes de distritos o municipios que hayan asumido dicha competencia, previo concurso convocado por el departamento distrito."

Entretanto, el artículo 128 de la misma preceptiva regula los requisitos para los cargos Directivos de Educación, con el siguiente tenor literal:

"Los cargos de dirección del sector educativo en las entidades territoriales, serán ejercidos por licenciados o profesionales de reconocida trayectoria en materia educativa.

El nominador que contravenga esta disposición será sancionado disciplinariamente de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. "

Respecto de la denominación del cargo Directivo, el artículo 129 ídem, establece:

"Las entidades territoriales que asuman la prestación directa de los servicios educativos estatales podrán crear cargos directivos docentes, siempre y cuando las instituciones educativas lo requieran, con las siguientes denominaciones:

1. Rector o director de establecimiento educativo.

2. Vicerrector.

3. Coordinador.

4. Director de Núcleo de Desarrollo Educativo.

5. Supervisor de Educación.

PARÁGRAFO. En las instituciones educativas del Estado, los cargos directivos docentes deben ser provistos con docentes escalafonados y de reconocida trayectoria en materia educativa. Mientras ejerzan el cargo tendrán derecho a una remuneración adicional y cumplirán funciones, según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. "

De conformidad con lo anterior, se puede concluir que los Directivos Docentes son docentes o educadores cuyas funciones son las de dirección, coordinación, supervisión, inspección, programación y asesoría al interior del plantel educativo.[[18]](#footnote-18)

**7.6. Caso concreto.**

En el sub lite se pretende la nulidad de sendos actos administrativos, mediante los cuales se negó al demandante el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación prevista en la Ley 114 de 1913, al considerar que el demandante no cumple con los requisitos del tiempo de servicio docente (20 años), toda vez que los cargos desempeñados por el actor no tienen la calidad o carácter de docente, para mayor claridad se transcriben apartes de los argumentos expuestos en la resolución No. 14429 del 24 de abril de 2007 y 01746 del 21 de enero de 2009:

*“Que con los elementos de juicio existentes en el expediente administrativo se puede establecer que el señor VILLALBA ATENCIA PEDRO JOSÉ, no cumple con el requisito de veinte (20) años de servicio como docente en el nivel de la educación del orden Departamental, Municipal o Distrital, en consecuencia y de acuerdo a las normas legales, es procedente denegar la prestación solicitada”[[19]](#footnote-19)*

Que mediante Resolución No. UGM 007684 del 12 de septiembre de 2011, la extinta CAJANAL EN LIQUIDACIÓN, negó nuevamente la solicitud radicada por el demandante de reconocimiento y pago de una pensión gracia, argumentando en síntesis lo siguiente:

*“analizada la documentación aportada por el peticionario, según certificado expedido por la Secretaría de Educación del Municipio de Sincelejo (Sucre) el 29 de marzo de 2011, único documento idóneo para demostrar tiempos de servicios, se observa que el señor VILLALBA ATENCIA PEDRO JOSÉ laboró con vinculación Departamental para la Secretaría de Educación de Sincelejo, como Supervisor, desde el 1 de octubre de 1982 hasta el 29 de marzo de 2011, cargo que NO tiene el carácter de docente según la normatividad anteriormente transcrita, razón por la cual no puede tenerse en cuenta este tiempo prestado con carácter administrativo para efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación gracia solicitada.”[[20]](#footnote-20)*

Posteriormente, la UGPP mediante Resolución No. RDP 054409 del 29 de noviembre de 2013, confirmada mediante Resolución No. RDP 058512 del 30 diciembre de 2013[[21]](#footnote-21), niega nuevamente la solicitud de reconocimiento de la pensión gracia hecha por el demandante, con base en los siguientes motivos:

*“Que una vez analizado el formato único para expedición de certificados de historia laboral pensión de jubilación gracia expedido por la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre de fecha 28 de octubre de 2013, se establece que el tipo de vinculación es Supervisor de Alfabetización de adultos, durante los siguientes períodos desde el 8 de marzo de 1979 hasta el 4 de mayo de 1979 y del 1 de octubre de 1982 hasta el 27 de marzo de 2003.*

*…*

*Que analizado el artículo 32 del Decreto 2277 de 1979, no consagra el cargo de directivo –supervisor, como docente, sino como cargo de carácter administrativo, motivo por el cual y en fundamento de lo preceptuado se desestima dicho tiempo.”[[22]](#footnote-22)*

Como se observa, se denegó al demandante el derecho a la pensión gracia por haber desempeñado el cargo de SUPERVISOR, labor que a voces de la demandada no tiene el carácter docente sino administrativo.

Empero, la Sala advierte conforme el registro civil[[23]](#footnote-23) de nacimiento del señor PEDRO JOSÉ VILLALBA ATENCIA, que éste nació el 26 de octubre de 1953.

Adicionalmente, encuentra probado según el certificado de tiempo de servicio expedido por la Oficina de Recursos Humanos de la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre[[24]](#footnote-24)-[[25]](#footnote-25), que el señor PEDRO JOSÉ VILLALBA ATENCIA, se vinculó por primera vez a la administración con anterioridad al 31 de diciembre de 1980 y que prestó sus servicios como *DOCENTE-DIRECTIVO* de carácter “DEPARTAMENTAL”, por espacio de 31 años, 3 meses y 8 días, en los siguientes períodos, a saber:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Novedades** | **Tipo de A.A**  **No. A.A.** | **Desde** | **Hasta** | **Total días** |
| Nombrado como docente-licencia colegio agropecuario de las llanadas de Corozal | Resolución No. 146 de fecha 27/03/1979 | 8/03/1979 | 26/05/1979 | 56 |
| Nombrado en propiedad como docente- supervisor alfabetización adultos | Decreto No. 557 del 29/09/1982 | 1/10/1982 | 4/05/1995 | 4533 |
| Comisionado para desempeñar por encargo funciones de Coordinador de la Unidad Operativa de Nuclearización Educativa, en la sub región Montes de María. | Decreto No. 0180 de 30 de junio de 1995 | 4/05/1995 | 5/07/1995 | 61 |
| Comisionado para desempeñar por encargo funciones de Coordinador de la Oficina Etno-Educación, adscrita a la Sección de Educación no formal de adultos. | Resolución No. 0549 del 3 de mayo de 1995 | 5/07/1995 | 29/11/1995 | 147 |
| Reubicado en su cargo de Supervisor a la Secretaría de Educación del Departamento de Sucre | Resolución No. 0711 del 5 de abril de 2006 | 30/11/1995 | 12/03/2003 | 2659 |
| Trasladado en su cargo de Supervisor a la Secretaría de Educación del Municipio de Sincelejo | Resolución No. 0423 del 11 de febrero de 2003 | 13/03/2003 | 27/03/2003 | 14 |
| Reubicado en su cargo – supervisor Secretaría de Educación del Municipio de Sincelejo | Resolución No. 744 del 13/03/2003 | 28/03/2003 | 03/02/2004 | 305 |
| Asignación de funciones – Rector Institución Educativa Rural San Antonio | Resolución No. 141 del 4/02/2004 | 04/02/2004 | 21/01/2008 | 1427 |
| Reubicado con su cargo – supervisor Secretaría de Educación | Resolución No. 122 del 22/01/2008 | 22/01/2008 | 28/10/2013 | 2076 |
| **Total:** | | | 11.278 | |

Respecto del primer período, resulta claro que el demandante fue vinculado a la administración departamental en el cargo de “Inspector Agropecuario” en el Colegio Técnico Agropecuario de las Llanadas de Corozal, por espacio de 56 días, cargo que estima esta Colegiatura, contrario a lo aducido por la parte demandada, no corresponde a una labor de carácter administrativo, sino propia de la función docente de conformidad con lo previsto en el artículo 2º del Decreto 2277 de 1979, en armonía con el artículo 32 atrás transcrito, los cuales hacen alusión a la labor docente y quienes son considerados como tal, incluyendo dentro de esa clasificación a los “INSPECTORES”, por lo que se considerará útil ese tiempo para efectos del reconocimiento de la pensión gracia de jubilación*.*

En lo tocante al segundo, tercer y cuarto período; esto es, el comprendido entre el 1º de octubre de 1982 hasta el 4 de mayo de 1995, del 5 de mayo al 5 julio de 1995 y del 5 de julio hasta el 27 de marzo de 2003, donde el demandante se desempeñó como “SUPERVISOR DE ALFABETIZACIÓN”, “COMISIONADO PARA DESEMPEÑAR LAS FUNCIONES DE COORDINADOR DE LA UNIDAD OPERATIVA DE NUCLEARIZACIÓN EDUCATIVA, EN LA SUB REGIÓN MONTES DE MARÍA” y “COMISIONADO PARA DESEMPEÑAR POR ENCARGO FUNCIONES DE COORDINADOR DE LA OFICINA ETNO-EDUCACIÓN, ADSCRITA A LA SECCIÓN DE EDUCACIÓN NO FORMAL DE ADULTOS”,deben contabilizarse para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, en los términos del Decreto 3011 de 1997, el cual ya fue transcrito. Adicionalmente, por cuanto el hecho de ser Directivo Docente no pierde la calidad de docente conforme lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2277 de 1979.

En ese orden, considera esta Corporación, que no le asiste razón a la parte demandada en la negación del derecho deprecado por el demandante, esto es pensión gracia, toda vez que conforme al artículo 2º del del Decreto 2277 de 1979, son considerados docentes quienes ejercen, entre otras funciones, las de **supervisión** e **inspección** escolar, de **coordinación**, 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.

Hasta aquí, se encuentra debidamente probado que el demandante, para el día 23 de septiembre de 2005, fecha en que le fue negada por primera vez la solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación gracia mediante la Resolución No. 28982[[26]](#footnote-26), contaba con más de 50 años de edad y de 20 años de servicio como docente del orden departamental, además de desempeñarse con buena conducta y honradez durante el ejercicio del cargo[[27]](#footnote-27), situación que no fue objeto de debate por parte de la entidad, por lo que reúne los requisitos que le dan derecho al reconocimiento de la pensión gracia de que trata la Ley 114 de 1913.

Respecto a la base liquidatoria para el reconocimiento pensional reitera la Sala que la entidad demandada deberá reconocer la pensión gracia al actor, a partir del 26 de octubre de 2003, en cuantía del 75% de la asignación básica incluyendo totalidad de los factores devengados durante el año anterior a la fecha en que adquirió el status pensional.

Así las cosas, encuentra que se logró desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre los actos administrativos demandados.

Con relación a la excepción de prescripción del derecho a las mesadas causadas propuesta por la entidad demandada, es menester indicar que el demandante presentó por primera vez solicitud de pensión gracia el 3 de diciembre de 2003, tal como se observa en el folio 41, que contiene la primera página de la Resolución No. 28982 del 23 de septiembre de 2005; posteriormente, siguió radicando peticiones el 9 de agosto de 2006, 31 de marzo de 2011 y 6 de noviembre de 2013, pero sólo incoó la demanda hasta el 5 de agosto de 2014.

Significa lo anterior, que sólo se interrumpe la prescripción trienal de que trata el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968[[28]](#footnote-28) y art. 102 del Decreto 1848/69[[29]](#footnote-29) con la interposición de la misma; empero, como quiera que dentro de ese lapso no se ejercitó ninguna acción tendiente al reconocimiento en sede jurisdiccional, el término de prescripción se reanuda y se debe tomar como parámetro la fecha de presentación de aquella, como referencia prescriptiva, a las voces del artículo 94 del C.G.P.[[30]](#footnote-30) En ese sentido, como la demanda se presentó el 5 de agosto de 2014, se declararán prescritas las mesadas causadas con anterioridad al 5 de agosto del 2011.

**7.7. Conclusión.**

En ese orden de ideas, la respuesta al problema jurídico planteado *ad initio* es positiva, por lo que el actor tiene derecho a que la entidad demandada le reconozca, liquide y pague una pensión gracia por cuanto laboró por más de 20 años en planteles del orden departamental, al momento de hacer la petición contaba con la edad requerida para ello y además no se encuentra incurso en ninguna causal de mala conducta, la cual será en cuantía del 75% del promedio mensual obtenido en el último año a aquel en que adquirió el estatus, lo que ocurrió el 26 de octubre de 2003 cuando cumplió la edad de 50 años, pues para entonces el tiempo de servicios superaba los 20 años, teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en dichas fechas; es decir, desde el 26 de octubre de 2002 al 26 de octubre de 2003, que conforme certificado de salarios expedidos por la Gobernación de Sucre[[31]](#footnote-31) son: (i) asignación básica; (ii) sobresueldo; (iii) prima de vacacional; (iv) prima de navidad; y (v) prima de alimentación.

Por tratarse de pagos de reajustes de tracto sucesivo, de conformidad con el inciso final del artículo 187 del CPACA, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada mesada pensional, comenzando por la correspondiente al mes de octubre de 2003 (fecha a partir de la cual debe reconocerse la pensión), y para los demás teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente a la causación de cada uno de ellos, con efectos fiscales a partir del 5 de agosto de 2011, por la prescripción declarada, con la siguiente variable:

Ra= Rh x IPC FINAL / IPC INICIAL

En donde el valor presente de Ra se determina multiplicando el valor histórico Rh, que es la correspondiente mesada, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente al mes anterior a la ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago de las diferentes mesadas).

**7.8. Condena en costas.**

En lo que respecta a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

En ese sentido se condena en costas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, las cuáles serán tasadas por Secretaría conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del CGP.

**VIII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Sucre - Sala Tercera de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

**RESUELVE**

**PRIMERO: DECLÁRESE** la excepción propuesta por la entidad demandada de prescripción trienal de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 5 de agosto de 2011, por lo expuesto en los considerandos precedentes.

**SEGUNDO: DECLÁRESE** la nulidad de los siguientes actos administrativos, por medio de las cuales la extinta Caja Nacional de Precisión Social “CAJANAL”, negó el reconocimiento y pago de la pensión gracia al demandante, señor PEDRO JOSÉ VILLALBA, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia:

* Resolución No. 28982 del 23 de septiembre de 2005
* Resolución No. 14429 del 24 de abril de 2007
* Resolución No. 37412 del 6 de agosto de 2008
* Resolución No. 01746 del 21 de enero de 2009
* Auto PAP No. 011788 del 28 de enero de 2011
* Auto PAP No. 014913 del 18 de abril de 2011
* Resolución No. UGM 7684 del 12 de septiembre de 2011
* Resolución No. UGM 45948 del 11 de mayo de 2012
* Resolución No. RDP 054409 del 29 de noviembre de 2013
* Resolución No. RDP 058512 del 30 de diciembre de 2013

**TERCERO:** Como consecuencia de la anterior declaración, **DECLÁRESE** que el demandante tiene derecho a que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL “UGPP”, le reconozca, liquide y pague una pensión gracia a partir del 26 de octubre de 2003, con efectos fiscales a partir del 5 de agosto de 2011por la prescripción declarada, teniendo en cuenta los factores salariales relacionados en el acápite de conclusión y en el porcentaje allí establecido, con la correspondiente indexación según la fórmula que en este fallo se indica.

**CUARTO:** La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL “UGPP”, DARÁ cumplimiento a este fallo dentro del término previsto en el artículo 192 del C.P.A.C.A. y si así no lo hiciere, se condena al pago de los intereses previstos en el artículo 195 ibídem.

**QUINTO: CONDENAR** en costas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP”, conforme lo establece el código general del proceso en sus artículos 365 y 366.

**SEXTO:** Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión extraordinaria de la fecha, según consta en Acta No. 068

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Magistrado

**LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

Magistrado Magistrado

1. Folios 1-6, integrada con las subsanación a folios 34-40. [↑](#footnote-ref-1)
2. Fls. 100-111. [↑](#footnote-ref-2)
3. Así se evidencia con la nata de recibido de la Oficina Judicial de Sincelejo, obrante a folio 6; en concordancia con el acta individual de reparto, visible a folio 24, C. Ppal. [↑](#footnote-ref-3)
4. Fl. 27-28. [↑](#footnote-ref-4)
5. Folios 56. [↑](#footnote-ref-5)
6. Folio 64-68 ib. [↑](#footnote-ref-6)
7. Folios 116. [↑](#footnote-ref-7)
8. Min. 20:40-24:41 del audio y video de audiencia inicial (CD), militante a folio 137. [↑](#footnote-ref-8)
9. Min 24:50 – 28:12, del audio audiencia inicial, ídem. [↑](#footnote-ref-9)
10. Min. 28:46 – 39:00, ídem. [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte Constitucional, Sentencia T-359 de 2009 [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, sentencia del 27 de agosto de 1997, Exp. S-699, M.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda. [↑](#footnote-ref-12)
13. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, M.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. Sentencia del 16 de abril de 2009. Exp. No. 0798-08. [↑](#footnote-ref-13)
14. Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, C.P. Dr. Jaime Moreno García, Radicación número: 76001-23-31-000-2001-03755-01(8533-05).ACTOR: EDUARDO GUTIÉRREZ NÚÑEZ. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL. [↑](#footnote-ref-14)
15. ***Decreto 2277 de 1979. Artículo 32.*** *"Carácter docente. Tiene carácter docente y en consecuencia deben ser provistos con educadores escalafonados, los cargos directivos que se señalan a continuación, o los que tengan funciones equivalentes: a) Director de escuela o concentración escolar; b) Coordinador o prefecto de establecimiento; c) Rector de plantel de enseñanza básica secundaria o media; d) Jefe o Director de núcleo educativo o de agrupación de establecimientos; e) Supervisor o inspector de educación".* [↑](#footnote-ref-15)
16. ***Decreto 1706 de 1989*** *"Por el cual se reglamentan los artículos 7, 10 y 18 de la Ley 29 de 1989, y se dictan otras disposiciones".* ***Artículo 32.*** *"Cargos directivos docentes. Los institutos docentes oficiales a que se refiere este Decreto tendrán los siguientes los siguientes cargos directivos docentes: a) El docente que se encargue de la administración de las unidades educativas que integran el núcleo, se denominará Director de Núcleo de Desarrollo Educativo .b) El docente que tenga a su cargo la dirección de una unidad de educación preescolar o básica primaria sea cual fuere el número de aulas o la especialidad a la cual esté dedicado, se denominará Director de Escuela. c) El docente que se encargue de la disciplina o administración del personal estudiantil y del personal docente de los institutos de enseñanza básica secundaria y media vocacional, se denominará Coordinador de Disciplina. d) El docente que esté encargado de la administración académica de un instituto de enseñanza básica secundaria o media vocacional, se denominará Coordinador Académico. e) El docente que dirija un instituto de enseñanza básica secundaria o media vocacional como primera autoridad administrativa y docente, se denominará Rector.* ***Parágrafo.-*** *Los institutos de enseñanza media diversificada, además del cargo de rector ya definido, tendrán los siguientes cargos directivos docentes: a) El docente encargado de la administración académica se denominará Vicerector Académico. b) El docente encargado de la administración de un grupo de escolares y docentes, se denominará Jefe de Unidad Docente. c) El docente encargado de los servicios de salud, trabajo social y psico-orientación, se denominará Jefe de Bienestar Estudiantil".* [↑](#footnote-ref-16)
17. ***Ley 115 de 1994*** *“Por la cual se expide la ley general de educación”.* ***Artículo 126****. “Carácter de Directivo Docente. Los educadores que ejerzan funciones de dirección, de coordinación, de supervisión e inspección, de programación y de asesoría, son directivos docentes”.* [↑](#footnote-ref-17)
18. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, C.P. DR. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, SENTENCIA DEL 7 DE OCTUBRE DE 2010, RAD. NO. 25000-23-25-000-2003-08995-01(0135-08) [↑](#footnote-ref-18)
19. Fl. 41-43; 44-46; 47-49 [↑](#footnote-ref-19)
20. Fls. 50-54. [↑](#footnote-ref-20)
21. Fls. 12-15. [↑](#footnote-ref-21)
22. Fls. 9-11. [↑](#footnote-ref-22)
23. Folio 112 CD, que contiene el expediente administrativo del demandante, el cual fue arrimado por la entidad demandada, UGPP, con la contestación. [↑](#footnote-ref-23)
24. Folio 21. [↑](#footnote-ref-24)
25. Así mismo, véase certificado de historia laboral militantes en el CD, antecedentes administrativos del demandante obrante a folio 112. [↑](#footnote-ref-25)
26. Militante en el archivo adjunto No. 15 del CD, antecedentes administrativos Fl. 112. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ver anexo 8 y 25 del CD, fl. 125. [↑](#footnote-ref-27)
28. **Artículo 41º.-** Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

    El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual. [↑](#footnote-ref-28)
29. **Artículo 102º.-** *Prescripción de acciones.*

    Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

    2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual. [↑](#footnote-ref-29)
30. Este artículo de la Ley 1564 de 2012 se encuentra vigente a partir del 1 de octubre de 2012 a las voces del artículo 626 literal b del C.G.P. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ver folio 22 - 23. [↑](#footnote-ref-31)