

## **FALSA MOTIVACION - Causal de nulidad del acto administrativo**

La falsa motivación, como causal de anulación de los actos administrativos, ha sido entendida como aquella razón que da la administración de manera engañosa, fingida, simulada, falta de ley, de realidad o veracidad. De igual forma se ha dicho que la falsa motivación se configura cuando las circunstancias de hecho y de derecho que se aducen para la emisión del acto administrativo correspondiente, traducidas en la parte motiva del mismo, no tienen correspondencia con la decisión que se adopta o disfrazan los motivos reales para su expedición.

## **ESTATUTO DE PROFESIONALIZACION DOCENTE - Aplicación / SISTEMA NACIONAL DE CLASIFICACION DE LOS EDUCADORES - Requisitos / ESCALAFON DOCENTE - Diferente de la carrera docente**

Bajo el Decreto Ley 1278 de 2002 se establece para los vinculados con posterioridad a la entrada en vigencia de ella, un sistema nacional de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos, que garantiza la permanencia en la carrera docente y permite asignar el correspondiente salario. Cabe recordar que el escalafón docente, al cual ya se hizo referencia, es una figura distinta a la carrera docente, la cual está definida como el régimen que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la igualdad en el acceso y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón.

**FUENTE FORMAL: LEY 1278 DE 2002**

## **DOCENTE - Salario / ESCALAFON DOCENTE - Requisitos para inscripción y ascenso / TITULO DE LICENCIADO - Por sí no da derecho a ascenso en el escalafón docente**

En vista de que el salario va ligado estrechamente al grado en el escalafón que acredite el docente al momento de la posesión, como quiera que se ciñe a la preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos al tiempo de asumir el empleo, es claro que al momento en que la actora se vinculó al servicio del Departamento de Santander para desempeñarse como Docente en provisionalidad de la Escuela Rural de Choroló Medio, acreditó el grado 1° en el escalafón nacional docente y en virtud a tal acreditación le fue asignado su salario básico mensual. Así las cosas, no se pasa de un grado a otro y en virtud de ello se obtiene un mejoramiento salarial por la obtención de un título de licenciado, sino que además deben acreditarse y cumplirse las

demás exigencias contemplada en la Ley, tales como haber sido nombrado mediante concurso y superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno, según lo dispuesto en la normativa. No en vano el último inciso del artículo 21 dispone que una vez inscrito, se considera ascenso pasar de un grado a otro dentro del Escalafón Docente, previa acreditación de requisitos y superación de las correspondientes evaluaciones de desempeño y de competencias, y existencia de disponibilidad presupuestal.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION SEGUNDA**

#### **SUBSECCION "A"**

**Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

Bogotá, D.C., doce (12) de octubre de dos mil once (2011).

**Radicación número: 68001-23-31-000-2008-00066-01(1982-10)**

**Actor: MELBA VANEGAS HERREÑO**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE SANTANDER**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, el veinticuatro (24) de junio de dos mil diez (2010) en el proceso instaurado contra el Departamento de Santander.

## **ANTECEDENTES**

La actora, a través de apoderado judicial y en ejercicio de la

acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., instauró demanda contra el Departamento de Santander con el fin de obtener la nulidad del Oficio No. 02566-07 del 1° de octubre de 2007, por medio del cual se denegó el reconocimiento y pago de una nivelación salarial.

A título de restablecimiento del derecho solicitó el pago de la diferencia salarial que dejó de devengar durante los años 2004, 2005 y 6 meses de 2006, la cual asciende a la suma de “(...) *siete millones ochocientos setenta y un mil seiscientos veintidós (\$6.611.370.00) pesos m/cte*” (sic) suma que debe ser indexada y pagada junto con sus intereses moratorios.

Fundamenta sus pretensiones en los siguientes hechos:

La actora fue nombrada el 3 de marzo de 2003, como profesora en la Escuela Rural Choroló Medio del Municipio de Landazuri, acreditando para el efecto el grado 1 del escalafón nacional docente.

El 14 de julio de 2004, solicitó a la Administración Departamental una nivelación salarial por haber obtenido el 19 de diciembre de 2003, el título de Licenciada en educación básica. Esta petición fue negada el 1° de octubre de 2007, a través del Oficio demandado No. 02566.

Citó como normas violadas los artículos 3° de la Ley 4ª de 1992; 3° del Decreto 1278 de 2002; 1° del Decreto 768 de 2004; 1° del Decreto 1313 de 2005; 1° del Decreto 596 de 2006 y 1° del Decreto 634 de 2007.

En su concepto, las anteriores normas obligan a la

Administración a reconocer el derecho deprecado. En este sentido, considera que el acto cuya nulidad se pide se encuentra falsamente motivado como quiera que la respuesta no corresponde al derecho invocado.

**El apoderado judicial de la entidad demandada** al contestar la demanda manifestó que la actora al momento de su vinculación era bachiller pedagógica escalafonada y no licenciada, por ende no la cobijaba el derecho a la nivelación salarial reclamada.

La anterior circunstancia, impedía el ascenso dentro del régimen de carrera docente en el Decreto 1278 de 2002, toda vez que su artículo 2° estipula que los educadores estatales primero ingresaran al servicio y si superan satisfactoriamente el periodo de prueba se inscribirán en el escalafón docente, por eso sólo hasta el momento en que fue nombrada en propiedad acreditando para ello el título de licenciada en ciencias de la educación, esto es el 26 de noviembre de 2007, se procedió a la nivelación salarial que le correspondía.

## **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Santander, denegó las súplicas de la demanda. (fls. 107 a 110 vto.)

Luego de analizar el material probatorio obrante en el plenario, concluyó que la actora fue nombrada en provisionalidad como docente del Municipio de Landazuri, tomando posesión del mismo el 11 de marzo de 2003, sin haber obtenido el título de Licenciada en Educación Básica con énfasis en Ciencias Naturales y Educación Ambiental.

El hecho de haber obtenido después el título de licenciada, no genera un acenso automático en el escalafón docente y de allí lograr un aumento en su asignación salarial, como quiera que el nominador, Departamento de Santander, regula el mentado ascenso mediante acto administrativo después de que sean acreditados los requisitos y calidades necesarias para tal fin.

Resaltó, que el ascenso en el escalafón docente es realizado mediante acto administrativo y sólo para los docentes que hayan superado el concurso de méritos, por lo que en este caso sólo era procedente un aumento de salario a partir del momento en que fue nombrada en propiedad e inscrita en el segundo grado del escalafón, tal como ocurrió a partir del 26 de noviembre de 2007.

## **LA APELACION**

El apoderado de la parte actora, manifiesta su inconformidad con la sentencia del Tribunal. Insiste en la falsa motivación del acto acusado, porque además de no corresponder la respuesta de la Administración con el derecho reclamado, la razón de la negativa es falsa, pues la demandante si esta cobijada por el régimen de transición consagrado en el artículo 35 de la Ley 715 de 2000, como quiera que obtuvo su título de licenciada dentro de la transición, que a voces del citado artículo iba hasta el 21 de diciembre de 2003.

Alega, que por ser ese el único argumento esbozado en el acto que se demanda y al estar desvirtuado el mismo por la razón aludida, es viable su anulación por el vicio de ilegalidad que sustenta la demanda.

Añadió, que la entidad demandada no dio aplicación a las normas en que se basó la petición, entre otras, la Ley 4ª de 1992, el Decreto 1278 de 2002 y los Decretos 768 de 2004, 1313 de 2005, 569 de 2006 y 634 de 2007. Estos últimos establecen que los docentes y directivos docentes nombrados en provisionalidad o en período de prueba como consecuencia de un concurso de ingreso, deben recibir como remuneración la asignación básica mensual correspondiente al primer nivel salarial del grado en el escalafón al que serían inscritos en caso de superar el período de prueba, sin que ello signifique la inscripción en el escalafón.

## **CONSIDERACIONES**

El problema jurídico a esclarecer es la presunta falsa motivación que se le endilga al acto acusado, bajo el supuesto que no era viable la nivelación salarial solicitada como quiera que la actora no se encontraba cobijada en el régimen de transición establecido en el artículo 35 de la Ley 715 de 2001.

La falsa motivación, como causal de anulación de los actos administrativos, ha sido entendida como aquella razón que da la administración de manera engañosa, fingida, simulada, falta de ley, de

realidad o veracidad. De igual forma se ha dicho que la falsa motivación se configura cuando las circunstancias de hecho y de derecho que se aducen para la emisión del acto administrativo correspondiente, traducidas en la parte motiva del mismo, no tienen correspondencia con la decisión que se adopta o disfrazan los motivos reales para su expedición.

Tomando en cuenta la anterior definición, la Sala considera viable confrontar la solicitud elevada por la actora tendiente a obtener una nivelación salarial con la respuesta emitida por la Administración Departamental, consignada en el acto administrativo que se demanda.

Según escrito calendado 14 de julio de 2004, la actora deprecó de la Administración el pago del salario correspondiente a la categoría que para la fecha ostentaba, teniendo en cuenta su calidad actual de Licenciada en Educación Básica. El escrito fue presentado en los siguientes términos:

*“Me permito informarle que de acuerdo a la Ley 715 fui nombrada provisionalmente como docente en la Escuela Rural de Chorolo Medio de Landazuri, siendo bachiller pedagógico.*

*En la actualidad poseo el título de Licenciada en Educación Básica con énfasis en Ciencias Naturales y educación Ambiental.*

*Referente a lo anterior, solicito su autorización para que se me cancele el salario correspondiente a esta categoría de licenciada.*

(...) (fl. 12)

La mentada solicitud fue reiterada por la actora el 6 de agosto de 2004 (fl. 11) y 26 de septiembre de 2005 (fl. 10), siendo finalmente respondida, el 1° de octubre de 2007, a través del oficio que se demanda.

La motivación del acto enjuiciado es del siguiente tenor:

*“En atención al oficio de la referencia en el cuál solicita que le reconozca a su poderdante a partir del primero de enero de 2004 la diferencia salarial surgida entre la remuneración efectivamente percibida y la que debió recibir como licenciada **me permito manifestarle que a la fecha de vinculación 11 de marzo de 2003 como docente en provisionalidad como Bachiller Pedagógico Escalafonado la señora MELBA VANEGAS HERREÑO no había obtenido el título de Licenciada** y que en virtud del Art. 35 de la Ley 715 de 2001 que textualmente dice “Del periodo de Transición”: El periodo de transición de la presente ley será de dos (2) años, contados desde la vigencia de la misma”, es decir que la vigencia de la Ley 715 de 2001 es hasta el 21 de diciembre de 2003 y por consiguiente NO tiene derecho a la nivelación salarial que usted reclama ya que la señora MELBA VANEGAS HERREÑO se graduó como LICENCIADA EN EDUCACIÓN BÁSICA ÉNFASIS CIENCIAS NATURALES Y EDUCACIÓN AMBIENTAL fue el 19 de Diciembre de 2003.*

*Con lo anterior dejo resuelta su petición. (fl. 9)*

Lo que resalta la Sala es la motivación substancial que el acto demandado da al administrado para denegar las pretensiones de su solicitud de nivelación salarial, bajo el entendido de que para la fecha de su posesión en provisionalidad la actora no había obtenido el título de licenciada, requisito

indispensable para que al momento de su posesión hubiese obtenido la asignación salarial que ahora echa de menos.

En efecto, para la época de vinculación de la actora con el Departamento de Santander<sup>1</sup>, la norma vigente era el Decreto Ley 1278 de 2002 *“por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”* que en su artículo 2° dispuso:

**Artículo 2°. Aplicación.** Las normas de este estatuto se aplicarán a quienes se vinculen a partir de la vigencia del presente decreto para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma.

*Los educadores estatales ingresarán primero al servicio, y si superan satisfactoriamente el período de prueba se inscribirán en el Escalafón Docente, de acuerdo con lo dispuesto en este decreto.*

Bajo esta normativa, se establece para los vinculados con posterioridad a la entrada en vigencia de ella, un sistema nacional de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos, que garantiza la permanencia en la carrera docente y **permite asignar el correspondiente salario**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 11 de marzo de 2003, según acta de posesión No. 1241 (fl. 14) y certificado de tiempo de servicios expedido por la Gobernación de Santander (fl. 17)

<sup>2</sup> **Artículo 19. Escalafón Docente.** Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales de acuerdo con su formación

Cabe recordar que el escalafón docente, al cual ya se hizo referencia, es una figura distinta a la carrera docente, la cual está definida como el régimen que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la igualdad en el acceso y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón.

Así las cosas y en vista de que el salario va ligado estrechamente al grado en el escalafón que acredite el docente al momento de la posesión, como quiera que se ciñe a la preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos al tiempo de asumir el empleo, es claro que al momento en que la actora se vinculó al servicio del Departamento de Santander para desempeñarse como Docente en provisionalidad de la Escuela Rural de Choroló Medio, **acreditó el grado 1°** en el escalafón nacional docente y en virtud a tal acreditación le fue asignado su salario básico mensual.

Ahora, el quid del asunto surge cuando posterior a su posesión (11 de marzo de 2003) la actora obtiene el título de Licenciada en Educación Básica con énfasis en Ciencias Naturales y Educación Ambiental, pues a su

---

académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias, constituyendo los distintos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional.

juicio a partir de la acreditación de dicho requisito (19 de diciembre de 2003) debió recibir el salario correspondiente a la categoría de licenciada.

En este momento, es del caso recordar, tal y como se hizo en párrafos anteriores, que el salario va ligado estrechamente al grado en el escalafón docente; sin embargo, el haber obtenido el título de Licenciada a contados 9 meses de su posesión, no catapultaba a la actora al grado siguiente como para que de ello pudiera verse beneficiada de la respectiva asignación salarial.

En efecto, el artículo 21 del Decreto Ley 1278 de 2000, dispone los requisitos para la inscripción y el ascenso en el Escalafón Docente así:

***Artículo 21. Requisitos para inscripción y ascenso en el Escalafón Docente.*** Establecen los siguientes requisitos para la inscripción y ascenso de los docentes o directivos docentes estatales en los distintos grados del Escalafón Docente:

*Grado Uno: a) Ser normalista superior;*

*b) Haber sido nombrado mediante concurso;*

*c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba.*

Grado Dos: a) Ser licenciado en Educación o profesional con título diferente más programa de pedagogía o un título de especialización en educación;

***b) Haber sido nombrado mediante concurso;***

***c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno.***

*Grado Tres: a) Ser Licenciado en Educación o profesional;*

*b) Poseer título de maestría o doctorado en un área afín a la de su especialidad o desempeño, o en un área de formación que sea considerada fundamental dentro del proceso de enseñanza- aprendizaje de los estudiantes;*

*c) Haber sido nombrado mediante concurso;*

*d) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno o Dos.*

*Parágrafo. Quien reúna los requisitos de los Grados Dos o Tres puede aspirar a inscribirse directamente a uno de estos grados, previa superación de la evaluación del período de prueba.*

(...)

(Negrillas y subrayado fuera del texto original)

Así las cosas, no se pasa de un grado a otro y en virtud de ello se obtiene un mejoramiento salarial por la obtención de un título de licenciado, sino que además deben acreditarse y cumplirse las demás exigencias contemplada en la Ley, tales como haber **sido nombrado mediante concurso** y superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno, según lo dispuesto en la normativa anteriormente trascrita.

No en vano el último inciso del artículo 21 dispone que una vez inscrito, se considera ascenso pasar de un grado a otro dentro del Escalafón Docente, **previa acreditación de requisitos y superación de las correspondientes evaluaciones de desempeño y de competencias**, y existencia de disponibilidad presupuestal.

Ahora, los decretos a los que hace mención la recurrente, estos son el 768 de 2004, 1313 de 2005, 596 de 2006 y 634 de 2007; fijan la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por el Decreto-Ley 1278 de 2002, y los mismos establecieron al unísono en los párrafos segundos de los artículos primeros de cada Decreto lo siguiente:

***Parágrafo 2°.*** Los docentes y directivos docentes nombrados en provisionalidad o en periodo de prueba, recibirán como remuneración la asignación básica mensual correspondiente al primer nivel salarial del grado en el escalafón **al que serían inscritos en caso de superar el período de prueba.** En ningún caso el percibir esta remuneración implica la inscripción en el escalafón. (Negrilla de la Sala)

Lo anterior, antes de ser un argumento de la demandante, fortalece la postura de la Sala en el entendido de que no por el sólo hecho de haber obtenido el título de licenciada hace que la actora estuviese cobijada por este supuesto, pues tan claro como lo establecen las normas que ella misma cita, para recibir la asignación básica mensual correspondiente al

nivel salarial al que se aspira, que en este caso es el grado 2°, era necesario que se estuviera inmerso en un concurso de méritos, situación que no probó a lo largo de la contienda.

En ese orden, estuvo acertada la Administración al no acceder a la nivelación salarial solicitada por cuanto no era suficiente con la acreditación del título de licenciada que obtuvo 9 meses después a su posesión, pues como ya se vio, era menester para ello el cumplimiento de otros requisitos y superar las evaluaciones de desempeño y de competencias respectivas.

Para la Sala, es suficiente lo hasta aquí expuesto para confirmar la sentencia apelada, relegando, por sustracción de materia, lo relacionado con la aplicación o no del régimen de transición previsto en el artículo 35 de la Ley 715 de 2001.

Con base en lo anteriormente expuesto, la Sala concluye que no fue desvirtuada la presunción de legalidad que reviste al acto demandado y por lo tanto confirmará la sentencia apelada, conforme a los argumentos que preceden.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, el 24 de junio de 2010, en el proceso promovido por Melba Vanegas Herreño contra el Departamento de Santander.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCON**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**