

PENSION GRACIA – Recuento normativo / DOCENTE – Vinculación antes del 31 de diciembre de 1980 / TIEMPO DE SERVICIO – Docente / CARGO ANALISTA, PROGRAMADOR Y PROFESIONAL UNIVERSITARIO – cargos con carácter docente para reconocimiento de pensión gracia /

Sobre la posibilidad de contabilizar el tiempo de servicio en los cargos de Analista, Programador Académico y Profesional Universitario para acceder al derecho de la pensión gracia, recuérdese que, como se dijo, la Ley 116 de 1928 extendió el derecho de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública. Posteriormente, el Decreto 128 del 20 de enero de 1977, por el cual se dictó el estatuto del personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación, estableció en el artículo 3º: “se denomina docencia toda actividad de enseñanza formal y no formal, realizada con sujeción a las normas del sistema educativo nacional”. Por su parte, el Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979, “por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”, y que derogó el anterior, en el artículo 2º establece quiénes ejercen la profesión docente

FUENTE FORMAL: DECRETO 128 DE 1977 / DECRETO 2277 DE 1979 / LEY 116 DE 1928

CENTRO EXPERIMENTAL PILOTO – Naturaleza jurídica. Funciones / CENTRO EXPERIMENTAL PILOTO – Dependía del Ministerio de Educacional Nacional hasta la entrada en vigencia de la Ley 60 de 1993 / CENTRO EXPERIMENTAL PILOTO Incorporaciones a las plantas departamentales a partir de 1993

El Decreto 525 de 6 de marzo de 1990 determinó que los CEP se registrarían por las normas contenidas en dicho estatuto y además en los convenios que suscribiera el Ministerio de Educación con las entidades territoriales y recalcó que dependerían de la División de Investigación, Prueba Curricular y Coordinación de Centros Experimentales Piloto del Ministerio de Educación Nacional. Y en el artículo 77 señaló que las plantas de personal de los Centros en cuestión, estarían sometidas a las reglas aplicables a los cargos públicos del orden nacional. Con la entrada en vigencia de la Ley 60 de 12 de agosto de 1993, se dictaron normas orgánicas sobre distribución de competencias y se estipuló que en materia de educación, aquellas serían asumidas por los departamentos, conforme a la Constitución y las leyes sobre la materia, incorporando de esta manera a los Centros Experimentales Piloto a los Departamentos. En este punto se advierte que los Centros Experimentales Piloto dependieron del Ministerio de Educación Nacional hasta la entrada en vigencia de la Ley 60 de 12 de agosto de 1993, cuando se incorporaron a las plantas departamentales.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 088 DE 1976 / DECRETO 1816 DE 1978 / DECRETO 2762 DE 1980 / DECRETO 178 DE 1982 / DECRETO 1234 DE 1982 / DECRETO 00025 DE 1986 / LEY 24 DE 1988 / DECRETO 525 DE 1990 / LEY 60 DE 1993 /

PENSION GRACIA – Tiempo laborado / TIEMPO LABORADO - Cargo analista, programador y profesional universitario / CENTRO EXPERIMENTAL PILOTO

– Dependía del Ministerio de Educacional Nacional hasta la entrada en vigencia de la Ley 60 de 1993 / CARGOS DE ANALISTA, PROGRAMADOR Y PROFESIONAL UNIVERSITARIO – Antes de la vigencia de la Ley 60 de 1993 no son tenidos en cuenta para reconocimiento de pensión gracia / PENSION GRACIA – No se reconoce por no acreditar tiempo de servicio / DOCENTE TERRITORIAL O NACIONALIZADO – No demostrado

Es este requisito, el que discute la entidad demandada para efectos del reconocimiento pensional, al argumentar que los servicios prestados por el demandante a la Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia, fueron como Programador Académico, Analista y Profesional Universitario, por lo que dichos tiempos no deben ser tenidos en cuenta. (...) En relación con los tiempos de servicios prestados en los cargos de Programador Académico y Analista en la Secretaría de Educación de Antioquia, se advierte que de conformidad con la definición de profesión docente que trae el artículo 2º del Decreto 2277 de 14 de septiembre de 1979, tienen el carácter de docente, puesto que dicha norma se refiere a quienes presten funciones de Programador Académico, las cuales le fueron asignadas al actor de conformidad con el Manual Específico de Funciones y Requisitos Mínimos descritas a folio 70. Respecto del cargo de Analista, al cual pasó por virtud de incorporación efectuada por Decreto 4722 de 11 de septiembre de 1996, en el caso particular y concreto, presenta identidad funcional con el de Programador Académico, el cual pertenece a la carrera docente, por disposición del anteriormente mencionado artículo 2º del Decreto 2277 de 1979. Lo mismo sucede con el cargo de Profesional Universitario, al cual también pasó por virtud de incorporación a través del Decreto 3083 de 28 de diciembre de 1998, en la planta de la Secretaría de Educación de Antioquia, cuyas funciones incluían las que tenía como Analista, relacionadas con asesoría pedagógica y académica. En ese orden de ideas, los tiempos acreditados en los cargos de Programador Académico, Analista y Profesional Universitario en la Secretaría de Educación de Antioquia, no corresponden a cargos administrativos, como lo señaló la Entidad demandada en la Resolución 018369 de 7 de octubre de 1997, sino que desarrolló funciones que de conformidad con el Estatuto Docente corresponden a la carrera docente, al tenor de las normas citadas. (...) La naturaleza de los Centros Experimentales Piloto de las Secretarías de Educación, que es precisamente la clase de dependencia en la cual el demandante se desempeñó como Programador Académico y se determinó que desde su creación dependieron de la Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos del Ministerio de Educación Nacional hasta 1993 en virtud de la Ley 60 de 12 de agosto de 1993, cuando fueron incorporados a las estructuras y plantas departamentales. En esas condiciones, el lapso comprendido entre el 24 de junio de 1985 y el 12 de agosto de 1993, 2.928 días, durante el cual el actor prestó sus servicios al Centro Experimental Piloto de Antioquia, no puede ser tenido en cuenta para efectos de la pensión gracia, toda vez que para esa época dependía del Ministerio de Educación Nacional y en consecuencia no acreditó el requisito de tiempo para efectos de hacerse acreedor a la pensión gracia, pues al excluir dicho periodo de los tiempos acreditados, junto con el que corresponde al Politécnico Colombiano Jaime Isaza, esto es, 1735, solamente alcanza 4883 días, esto es, 13.56 años.

DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016). SE012

Radicación número: 05001-23-31-000-2011-00946-01(0512-14)

Actor: AGUSTÍN BEDOYA ALZATE

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho– Decreto 01 de 1984

La Sala conoce del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 29 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión, que accedió a las pretensiones de la demanda presentada por Agustín Bedoya Alzate contra la Caja Nacional de Previsión Social en adelante, Cajanal EICE en liquidación, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP.

ANTECEDENTES

El señor Agustín Bedoya Alzate, por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 85 del Decreto 01 de 1984, demandó a Cajanal EICE en liquidación, hoy UGPP¹.

Pretensiones

1. Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos, expedidos por Cajanal E.I.C.E en liquidación, por los cuales le negó el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación gracia:

¹ Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, asumió las funciones de Cajanal EICE en virtud de lo dispuesto por la Ley 1151 de 2007

- Resolución 018369 del 7 de octubre de 1997, expedida por la Subdirectora General de Prestaciones Económicas.
 - Auto 104374 del 2 de junio de 1998 suscrita por la misma Subdirectora General de Prestaciones Económicas.
 - Resolución PAP 013272 del 13 de septiembre de 2010, expedida por el Liquidador de la entidad.
2. A título de restablecimiento del derecho, se condene a la demandada a reconocer y pagar la pensión gracia de jubilación a partir de la fecha en la que cumplió los requisitos legales, con los respectivos reajustes legales causados.
 3. Que las sumas reconocidas sean indexadas.
 4. Que se le dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.
 5. Que se condene en costas a la demandada.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS

En resumen, los siguientes son los fundamentos fácticos de las pretensiones:

1. El señor Agustín Bedoya Alzate nació el 17 de febrero de 1946.
2. Se vinculó como docente al Departamento de Antioquia el 16 de mayo de 1974, mediante Decreto Departamental 0900 de 13 mayo del mismo año, y prestó servicios por 20 años, así:
 - Supervisor docente, adscrito a los Distritos Educativos de la Dirección Operativa de la Secretaría de Educación y Cultura, del 16 de mayo de 1974 al 8 de agosto de 1977.
 - Rector en el Liceo León XII del municipio del Peñol de la Secretaría de Educación Departamental, del 11 de febrero de 1983 al 20 de junio de 1985.
 - Programador Académico en la División de Educación Formal Dirección de Currículo – Centro Experimental Piloto de la Secretaría de Educación, del 24 de junio de 1985 al 21 de enero de 1996.

- Analista en la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia, del 16 de septiembre de 1996 al 27 de diciembre de 1998.
 - Profesional Universitario Código 340, Nivel 4, Grado 6, Dirección de Desarrollo Educativo, Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia, del 28 de diciembre de 1998 al 4 de agosto de 2001.
3. Por considerar que cumple los requisitos exigidos por la ley, el actor solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia.
 4. Mediante resolución 018369 de 7 de octubre de 1997, confirmada por auto 104374 de 2 de junio de 1998, Cajanal E.I.C.E en Liquidación, negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación gracia al señor Agustín Bedoya Alzate, por considerar que el tiempo servido al Departamento de Antioquia entre el 24 de junio de 1985 y el 21 de enero de 1996, como Programador Académico, y del 22 de enero al 31 de marzo de 1996 como Analista, no puede computarse al no tener el carácter de docente. También desestimó el lapso durante el cual laboró para el Politécnico Colombiano Jaime Isaza por tratarse de una institución de educación superior.
 5. Posteriormente volvió a presentar solicitud de reconocimiento de la pensión gracia a la entidad, la cual le fue negada por medio de la resolución PAP 013272 del 13 de septiembre de 2010, notificada por edicto fijado el 5 de noviembre de 2010.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En la demanda se invocaron como normas violadas el Preámbulo y los artículos 1, 2, 6, 13, 23, 29, 46, 53 y 58 de la Constitución Política; Ley 114 de 1943; Ley 116 de 1928; Ley 37 de 1933, Ley 91 de 1989 y el Decreto 2277 de 1979.

Como concepto de violación señaló que la entidad demandada incurrió en desconocimiento de las normas que establecen la pensión gracia, al negarle el reconocimiento de dicha prestación, con fundamento en el siguiente razonamiento:

Explicó que la pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913 para los educadores de enseñanza primaria que cumplan 20 años de servicio en establecimientos educativos oficiales, y 50 años de edad, siempre y cuando demuestren haber ejercido la docencia con honradez, eficacia, consagración y que no posean bienes de fortuna, prestación que es compatible con la pensión de

jubilación de carácter municipal, departamental, intendencial y Distrital.

Agregó que posteriormente, la pensión gracia se hizo extensiva a los profesores de las normales y a los inspectores de instrucción pública, por virtud del artículo 6º de la Ley 116 de 1928, lo cual permitió computar los tiempos ejercidos en dichas actividades con la docencia primaria. Luego, con la expedición de la Ley 37 de 1933, se otorgó la prerrogativa de sumar tiempos docentes en establecimientos educativos de enseñanza secundaria para acceder a la pensión gracia, esto es, no necesariamente se requiere haber laborado en establecimientos de educación primaria para tener derecho a la citada prestación.

Así mismo, señaló que de conformidad con el artículo 2º del Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979, el concepto de profesión docente fue ampliado y ya no se limita a la labor exclusivamente pedagógica sino que también comprende las funciones relacionadas con dirección, coordinación, supervisión e inspección escolar, programación, capacitación educativa, consejería, orientación de educandos, educación especial, alfabetización y demás actividades de educación formal, autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional. De la misma forma, lo reconoció el Decreto 224 del 21 de febrero de 1972 en el artículo 6º.

De acuerdo con lo anterior, consideró que reúne los requisitos para que se le reconozca la pensión gracia. Adicionalmente, puso de presente la sentencia de 17 de septiembre de 2006², en la cual la Subsección “B” en un caso análogo al presente, reconoció el tiempo de servicios prestados como Programador Académico y como Analista de la Secretaría de Educación además de otros cargos en el sector educativo.

Hizo referencia a que de conformidad con la Ley 91 de 1989, los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, se les reconocerá la pensión gracia siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos establecidos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933. Además, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 081 de 1976, dicha prestación es reconocida por la Caja Nacional de Previsión y compatible con la ordinaria de jubilación.

De acuerdo con lo anterior, reiteró que la pensión gracia es para los educadores

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 7 de septiembre de 2006, Radicado No. 050012331000200003866 01 (1752-05).

que se hubieren vinculado antes del 31 de diciembre de 1980, con 20 años de servicios docentes en establecimientos oficiales de carácter territorial, 50 años de edad y buen comportamiento, como lo ha reiterado el Consejo de Estado requisitos que afirma cumplió el actor.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada se opuso a las pretensiones al considerar que el actor no tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia.

En primer lugar, manifestó que el demandante no cumplió con los requisitos para obtener el reconocimiento de la pensión gracia, particularmente el de acreditar 20 años de servicio en la docencia oficial del orden departamental, municipal o distrital.

Agregó que el tiempo laborado para el Departamento de Antioquia entre el 24 de junio de 1985 y el 21 de enero de 1996 como Programador Académico de la Secretaría de Educación y el periodo comprendido entre el 22 de enero de 1996 y el 31 de marzo de 1996 como Analista de la Secretaría de Educación se desestimaron por no tener el carácter de docente, así como el laborado para la Institución Universitaria Politécnico Colombiano, por tratarse de un cargo docente de educación superior.

Propuso las excepciones de:

- Ausencia de vicios en el acto administrativo demandado.
- Inexistencia de la obligación: Al respecto sostuvo, que el demandante no cumplió con los requisitos para obtener el reconocimiento de la pensión gracia, particularmente el de acreditar 20 años de servicio en la docencia oficial del orden departamental, municipal o distrital.

Señaló que el demandante no desvirtuó la presunción de legalidad de los actos demandados, toda vez que del acervo probatorio aportado se concluye que el tiempo laborado con el Departamento de Antioquia es asumido como docente nacional y no puede computarse con los tiempos laborados como docente nacionalizado para hacerse acreedor a la pensión gracia.

- Prescripción.

- Imposibilidad de condena en costas: En este punto expuso que se debe presumir la buena fe, a menos que se demuestre lo contrario.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

Cajanal E.I.C.E. en Liquidación hoy UGPP, reiteró los argumentos expuestos para sustentar las excepciones de “*ausencia de vicios en el acto administrativo demandado*” e “*inexistencia de la obligación*” en la contestación de la demanda.

Agustín Bedoya Alzate, insistió en que tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, pues cumple los requisitos para el efecto, esto es, 50 años de edad y 20 años de servicio oficial docente educativo. En relación con los cargos de Programador Académico, Analista y Profesional Universitario que acreditó para el reconocimiento en cuestión, expuso que sí tienen carácter de docente y por ello fueron tenidos en cuenta para el ascenso en el Escalafón Nacional Docente.

El Ministerio Público no intervino en esta etapa procesal.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión en sentencia de 29 de mayo de 2013, declaró la nulidad de los actos demandados y condenó a la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL – E.I.C.E. a reconocer y pagar a Agustín Bedoya Alzate la pensión gracia de jubilación, desde el 17 de febrero de 1996, fecha en que adquirió el status pensional, con base en el 75% del promedio mensual de salarios y factores salariales de creación legal que para el presente caso son únicamente la prima de vacaciones y la prima de navidad, devengados durante el último año anterior al status pensional, con aplicación de la prescripción de los derechos reclamados con anterioridad al 16 de diciembre de 2009, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Manifestó que la pensión gracia fue creada a través de la Ley 114 de 1913, en favor de los maestros de escuelas primarias oficiales que prestaron sus servicios en el Magisterio por un término no menor de 20 años, dicha norma establece las condiciones especiales en materia pensional sobre la cuantía, la posibilidad de acumular servicios prestados en diferentes épocas, los requisitos que deben

acreditarse y ante quién se deben comprobar.

Así mismo indicó que la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública. Dicha norma estableció que se pueden sumar tiempos servidos en distintas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como normalista, al igual que el tiempo laborado en la inspección.

Respecto a los alcances de la Ley 37 de 1933, señaló que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterada, al precisar que la referida ley lo que hizo fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, la pensión aludida, sin cambio alguno respecto a los requisitos.

Luego la Ley 91 de 1989 en el artículo 15, numeral 2º, literal a), dispuso que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuvieran o llegaran a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocería siempre y cuando cumplieran la totalidad de los requisitos.

Concluyó que aquel beneficio no opera para los docentes vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como tampoco la excepción que en cuanto a pensión gracia, permite la compartibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional, en virtud de la Ley 91 de 1989, como quiera que se limita a aquellos docentes departamentales y municipales que a la fecha señalada en tal disposición quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización iniciado con la Ley 114 de 1913.

En lo relativo al asunto en concreto, expuso que la pensión gracia no puede limitarse a los maestros de escuelas primarias oficiales, como se concibió en un principio, sino que también cobija a los empleados y profesores de escuela normal, o inspectores de instrucción pública o profesores de establecimientos de enseñanza secundaria, siempre que la vinculación sea de carácter municipal, departamental o regional, tal y como lo ha precisado el Consejo de Estado.

En relación con los cargos de Programador Docente, Analista y de Profesional Universitario adscrito a la Dirección de Desarrollo Educativo que desempeñó el demandante, determinó que son de carácter docente para efectos de cómputo de pensión gracia, de conformidad con el artículo 2º del Decreto Ley 2277 de 1979, que define la profesión docente.

Igualmente indicó que el artículo 32 ibídem, determina el carácter de docente del cargo de Supervisor e Inspector de Educación o el que tenga funciones equivalentes y en el mismo sentido, el artículo 1º del Decreto 179 de 1982 señala como cargo directivo el de funcionario del Ministerio de Educación o de las Secretarías de Educación que ejerza funciones de inspección, vigilancia, asesoría y orientación técnico pedagógica.

En consecuencia, los cargos desempeñados por el actor están relacionados con el efectivo ejercicio de la profesión docente, los cuales ocupó por más de 20 años con una vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 y además que cumplió 50 años de edad.

Adicionalmente, consideró que el pago de las sumas adeudadas debía hacerse aplicando la prescripción trienal, teniendo en cuenta que la última petición la presentó el 16 de diciembre de 2009.

ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN

El apoderado de la parte demandada, presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, que fundamentó en lo siguiente:

Afirmó que el tiempo que acreditó la parte actora como laborado en el Departamento de Antioquia entre el 24 de junio de 1985 y el 21 de enero de 1996, como Programador Académico de la Secretaría de Educación y el período comprendido entre el 22 de enero de 1996 y el 31 de marzo del mismo año, como Analista de la Secretaría de Educación, deben ser desestimados por no tener el carácter de docente, así como el tiempo laborado en la Institución Universitaria Politécnico Colombiano, por ser del nivel superior.

De otra parte, aseguró que el señor Agustín Bedoya Alzate, no cumple con los requisitos para ser beneficiario de la pensión gracia, toda vez que los tiempos acreditados con el Departamento de Antioquia no pueden ser tenidos en cuenta para el cálculo de los 20 años de servicio, por cuanto corresponden a una vinculación del orden nacional.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Agustín Bedoya Alzate (fls. 193 – 199 Cdo. principal)

El apoderado de la parte actora solicitó que se tuvieran en cuenta los planteamientos que expuso en la demanda y en los alegatos de conclusión presentados en la primera instancia.

Hizo énfasis en que cumple los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia, y sobre los cargos de rector, supervisor, programador académico, analista y profesional universitario manifestó que tienen el carácter de docente al tenor de los dispuesto por los artículos 2º del Decreto 2277 de 1979 y 116 de 1994.

Adicionalmente explicó que el tiempo en que los desempeñó fue tenido en cuenta para efectos del ascenso en el Escalafón Nacional Docente.

Solicitó que se analice el contenido del artículo 6 del Decreto 224 de 1972, que garantiza la continuidad de los beneficios de la normatividad docente, especialmente los relacionados con la pensión.

Igualmente citó sentencias en las cuales la Sección Segunda del Consejo de Estado se refirió al derecho para quienes desempeñaron funciones de dirección, supervisión, programación y capacitación académica.

UGPP (f. 201 Cdo. Ppal.)

Reiteró lo expuesto en sus otras intervenciones procesales.

MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado solicitó confirmar la sentencia apelada que decretó la nulidad de los actos demandados, con base en los siguientes argumentos:

Estimó que el problema jurídico se contrae a establecer si los tiempos laborados por el actor como programador académico y analista de la Secretaría de Educación tienen el carácter de docente, y de no serlo no tendría derecho al reconocimiento a la pensión gracia.

En primer lugar, se refirió a las normas que establecieron la pensión gracia, esto es, la Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, para determinar que dicha prestación fue prevista en favor de docente territoriales que hayan prestado sus servicios en la educación oficial por más de 20 años y que hubieran cumplido 50 años de edad.

Sobre la situación particular del demandante, precisó que de conformidad con las certificaciones aportadas al plenario y atendiendo las definiciones contenidas en los artículos 2º y 32 del Decreto 2277 de 1979 sobre los cargos que tienen carácter docente, es posible concluir que aquel prestó sus servicios por más de 20 años en la educación oficial del orden territorial, motivo por el cual cabe acceder a la pensión reclamada.

CONSIDERACIONES

Problema jurídico

El problema jurídico que se debe resolver en esta sentencia se resume en la siguiente pregunta:

¿El señor Agustín Bedoya Alzate reúne los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión gracia, especialmente el referido a los 20 años de servicios de vinculación como docente departamental o municipal?

La pensión de jubilación gracia

1. La pensión de jubilación gracia fue consagrada mediante el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 en favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales, que

hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años.

2. Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los Inspectores de Instrucción Pública, autorizando a los docentes, según su artículo 6, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

3. Más adelante, con la Ley 37 de 1933, el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria.

4. Finalmente, la Ley 91 de 1989 en su artículo 15, numeral 2°, literal a), limitó la vigencia temporal del derecho al reconocimiento de la pensión gracia para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales, al señalar textualmente la norma en mención que:

“[...] Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieran 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. [...]”

6. La disposición transcrita fue objeto de análisis por la Sala Plena del Consejo de Estado³, pronunciamiento en el cual se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia y en el que a propósito del artículo 15 transcrito, puntualizó:

“[...] También, que dentro del grupo de beneficiarios de la pensión gracia no quedan incluidos los docentes nacionales sino, exclusivamente, los nacionalizados que, como dice la Ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980

³Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia n° S-699 de 26 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

“tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia (...).siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Y por último, que sin la ley 91 de 1989, en especial la norma contenida en el literal A, numeral 2, de su artículo 15, dichos servidores no podrían beneficiarse del reconocimiento de tal pensión, pues habiéndose nacionalizado la educación primaria y secundaria oficiales, dicha prestación, en realidad, no tendría el carácter de graciosa que inicialmente le asignó la ley. [...]”

Los requisitos acreditados por el actor

De acuerdo con el problema jurídico planteado, se verificará si el demandante cumple con los requisitos establecidos en las normas que regulan la pensión gracia.

- Edad

Para efectos del reconocimiento del derecho pensional reclamado se requiere en primer lugar haber cumplido 50 años de edad.

Para el caso concreto, el señor Agustín Bedoya Alzate nació el 17 de febrero de 1946⁴, en consecuencia, para la fecha de la solicitud de reconocimiento de la pensión gracia, contaba con la edad requerida (f. 169 Cdno. 2).

- Buena conducta

Este requisito hace referencia a que el empleo se haya desempeñado con honradez y consagración, lo cual se encuentra acreditado en el expediente con la declaración de buena conducta suscrita por el demandante (f. 202 Cdno. 2) y con el certificado de antecedentes expedido por la Procuraduría General de la Nación (f. 205 ibídem).

- Vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980.

El artículo 15 de la Ley 91 de 1989 establece como requisito adicional haber estado vinculado a la docencia antes del 31 de diciembre de 1980.

Tal como se acredita en la prueba documental aportada, el demandante se vinculó al Departamento de Antioquia como Supervisor Docente, adscrito a los Distritos

⁴ Según copia de la Cédula de Ciudadanía que obra a folio 24 del cuaderno principal.

Educativos de la Dirección Operativa de la Secretaría de Educación y Cultura, Clase IV, Categoría 22b, por nombramiento efectuado mediante el Decreto 900 del 10 de mayo de 1974 (f. 39 Cdno. Ppal.).

En conclusión, se encuentra demostrada la vinculación del actor como docente antes del 31 de diciembre de 1980.

- Tiempo de servicio

Así mismo, debe acreditar que laboró 20 años en establecimientos oficiales departamentales o municipales, en primaria o en secundaria o como normalista o inspector de instrucción pública, con alguna posibilidad de adicionar tiempos en uno y otro cargo.

De acuerdo con el certificado de historia laboral obrante en el expediente, el demandante prestó sus servicios docentes así:

| Acto de nombramiento | Cargo | Institución | Tiempo de servicio | Total tiempo |
|--|---------------------------------------|--|---|---------------------|
| | Profesor medio tiempo ⁵ | Politécnico Colombiano Jaime Isaza | Del 1 de junio de 1971 al 15 de mayo de 1974 | 1064 días |
| Decreto 900 de 13 de mayo de 1974 ⁶ | Supervisor Docente | Distritos Educativos de la Dirección Operativa de la Secretaría de Educación y Cultura (Departamento de Antioquia) | Del 16 de mayo de 1974 al 8 de agosto de 1977 | 1163 días |
| | Profesor tiempo completo ⁷ | Politécnico Colombiano Jaime Isaza | 9 de agosto de 1977 al 11 de febrero de 1979 | 671 días |
| Decreto 0164 de 10 de | Rector | Liceo León XIII del Municipio de Peñol | Del 11 de febrero de 1983 | 849 días |

⁵ Según certificación expedida por el Politécnico Colombiano Jaime Isaza a folio 10 del cuaderno de antecedentes administrativos, la cual no identifica el acto de nombramiento.

⁶ Folios 63 y 64

⁷ Según certificación expedida por el Politécnico Colombiano Jaime Isaza a folio 10 del cuaderno de antecedentes administrativos, la cual no identifica el acto de nombramiento.

| | | | | |
|---|--|---|---|------------------|
| febrero de 1983 | | | al 20 de junio de 1985 | |
| Decreto 925 de 25 de junio de 1996 | Programador Académico | División de Educación Formal, Dirección de Currículo – Centro Experimental Piloto de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia | Del 24 de junio de 1985 al 21 de enero de 1996 | 3808 días |
| Decreto 215 del 19 de enero de 1996 | Analista Nivel 4 Grado 6 | Dirección de Desarrollo Educativo de la Secretaría de Educación | Del 22 de enero de 1996 al 15 de septiembre de 1996 | 233 días |
| Incorporado mediante Decreto 4722 de 11 de septiembre de 1996 | Analista Nivel 4, Grado 6 | Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia | Del 16 de septiembre de 1996 al 27 de diciembre de 1998 | 821 días |
| Incorporado por Decreto 3083 de 28 de diciembre de 1998. | Profesional Universitario Código 340, Nivel 4, Grado 6 | Dirección de Desarrollo Educativo, Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia | Del 28 de diciembre de 1998 al 4 de agosto de 2001 | 937 días |
| Total | | | | 9546 días |

(NOTA: se advierte que 9546 días equivalen a 26,51 años)

Es este requisito, el que discute la entidad demandada para efectos del reconocimiento pensional, al argumentar que los servicios prestados por el demandante a la Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia, fueron como Programador Académico, Analista y Profesional Universitario, por lo que dichos tiempos no deben ser tenidos en cuenta.

En ese orden de ideas, se analizará el tiempo de servicio indicado en los certificados de historia laboral, para decidir si cumple con el requisito.

- Nombramiento en la Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia

De acuerdo con la certificación expedida por el Profesional Especializado de la Dirección de Personal de la Gobernación de Antioquia (f. 39 del Cdno. Ppal.), al señor Agustín Bedoya Alzate, se le hicieron los siguientes nombramientos:

| Acto | Descripción | Fecha |
|---|--|------------|
| Decreto 925 del 25 de junio de 1985 | Programador Académico | 24-06-1985 |
| Decreto 215 del 19 de enero de 1996 | Analista | 22-01-1996 |
| Decreto 4722 del 11 de septiembre de 1996 | Analista | 16-09-1996 |
| Decreto 3083 del 28 de diciembre de 1998 | Profesional Universitario Código 340, Nivel 4, Grado 6 | 28-12-1998 |

- **Del tiempo de servicio en los cargos de Analista, Programador Académico y Profesional Universitario para efectos de reconocimiento de pensión gracia**

Sobre la posibilidad de contabilizar el tiempo de servicio en los cargos de Analista, Programador Académico y Profesional Universitario para acceder al derecho de la pensión gracia, recuérdese que, como se dijo, la Ley 116 de 1928 extendió el derecho de la pensión gracia a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública.

Posteriormente, el Decreto 128 del 20 de enero de 1977⁸, por el cual se dictó el estatuto del personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la Nación, estableció en el artículo 3º: “*se denomina docencia toda actividad de enseñanza formal y no formal, realizada con sujeción a las normas del sistema educativo nacional*”.

Por su parte, el Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979, “*por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente*”, y que derogó el anterior, en el artículo 2º establece quiénes ejercen la profesión docente:

“Artículo 2º.- Profesión docente. Las personas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores.

⁸ Derogado por el Decreto 2277 de 1979.

Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los 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 conserjería 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.” (Resalta la Subsección)

Ahora bien, la Subsección “B”, en sentencia de 7 de septiembre de 2006, en relación con la posibilidad de contabilizar tiempo de Programador Académico y Analista, señaló lo siguiente:

“(…) En el presente caso, en relación con el servicio prestado en la educación básica primaria y secundaria no existe ninguna duda de que es apto para el reconocimiento y pago de la pensión gracia. Ésta surge, cuando se trata de los cargos de Supervisor Docente, Programador Académico y Analista de la Secretaría de Educación.

En relación con el cargo de Programador Académico y de conformidad con lo señalado por el artículo 2º del Decreto 2277 de 1979, dirá la Sala que el mismo, tiene carácter docente, por cuanto en la definición que dicha norma trae de profesión docente, están incluidos aquéllos que se desempeñen como Programadores Académicos, cargo ejercido por el actor para la Secretaría de Educación del Departamento de Antioquia.

A su vez, el artículo 32 del Decreto 2277 de 1979, en lo que tiene que ver con el cargo de Supervisor Docente, señala:

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.*

Como se observa, las normas contemplan con carácter docente, tanto el cargo de Programador Académico como el de Supervisor Docente, razón por la cual al actor le asiste derecho al reconocimiento y pago de la pensión gracia, beneficio que sólo está consagrado para los docentes

y aquéllos a quienes por Ley se les da tal carácter.

En relación con el cargo de Analista, a folio 24 del expediente, obra la siguiente certificación expedida por la Coordinadora de Personal y Asuntos Docentes de la Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia:

‘Que el Licenciado Luis Eduardo Tamayo Preciado, identificado con la cédula de ciudadanía 8’298.614 de Medellín, se desempeñó como Programador Académico (Técnico) en la Dirección de Currículo, Centro Experimental Piloto (C.E.P.) de Antioquia, del 17 de marzo de 1981 al 21 de enero de 1996, y como Analista en la Dirección de Desarrollo Educativo de la Secretaría de Educación y Cultura, dependencia que cumple las funciones de Centro Experimental Piloto (C.E.P.), del 22 de enero de 1996 al 29 de junio de 1998, fecha en la cual presentó su renuncia. En ambos cargos cumplió funciones de asesoría, orientación, programación y capacitación docente, lo que le permitió acreditar este tiempo para ascenso en el escalafón docente, de acuerdo con lo que establece el Decreto Nacional 178 de 1982, el cual no ha sido derogado.’

Examinadas las anteriores normas, no se trata, como lo señaló la Entidad demandada de cargos administrativos, sino de funciones desempeñadas por el actor a las que el Estatuto Docente les da el carácter de tal, al tenor de las normas transcritas. (...)⁹

La anterior posición fue reiterada por la Subsección “A”, en la sentencia proferida el 12 de mayo de 2014¹⁰, por resultar ajustada al contenido de las normas que regulan el Estatuto Docente, contenidas en el Decreto 2277 de 1979, que definen quiénes pertenecen a la carrera docente, y quién atiende las funciones para efectos de terminar si tienen dicho carácter.

Los Centros Experimentales Piloto

A partir de la expedición del Decreto Ley 088 de 22 de enero de 1976, artículo 18, se estableció que para cada uno de los departamentos, intendencias y comisarías y en el Distrito Especial de Bogotá, funcionaría, como mínimo un Centro

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de 7 de septiembre de 2006, Radicación número: 05001-23-31-000-2000-03866-01(1752-05), Actor: Luis Eduardo Tamayo Preciado, C.P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia del 12 de mayo de 2014, Radicación número: 05001-23-31-000-2011-00939-01(2663-12), Actor: Maria Eugenia Garcia Jiménez, C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Experimental Piloto, para la ejecución descentralizada de los programas y el mejor cumplimiento de las funciones propias de dicha Dirección General, el cual dependería de la Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos.

Las funciones de los Centros Experimentales Piloto las definió el Decreto núm. 1816 de 24 de agosto de 1978, algunas de ellas son:

“(...)

a. Organizar, coordinar y supervisar la capacitación y el perfeccionamiento del personal docente en servicio en los niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria), media e intermedia en su respectiva región, preservando el máximo aprovechamiento de los recursos educativos que existan.

b. Ejecutar directamente o a través de otras organizaciones o mediante proyectos compartidos los programas de capacitación a que haya lugar.

c. Realizar la experimentación de los programas curriculares de educación formal y no formal y de las innovaciones técnico-pedagógicas e introducir las modificaciones necesarias de acuerdo con las características sociales, económicas y culturales, y con las modalidades de la enseñanza que deban impartir en la región.

d. Evaluar los programas experimentales que desarrollen los planteles vinculados al Centro Experimental y colaborar en la evaluación de otros programas que el gobierno realice en la respectiva región.

e. Colaborar con la Junta Administradora del FER, en la aplicación de las normas técnicas sobre especificaciones de equipo, textos y materiales educativos y de todas aquellas pautas y procedimientos para la producción o la adquisición de los mismos y para su distribución y correcto uso en los planteles oficiales de la entidad territorial.

(...)”

Igualmente, en el artículo 10, señaló que su manejo estaría a cargo del Ministerio de Educación Nacional a través de la Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos.

Posteriormente, el Decreto núm. 2762 de 14 de octubre de 1980 que reglamentó parcialmente el Decreto Ley 2277 de 1979, previó que el Sistema Nacional de Capacitación del Magisterio creado por este último, estaría dirigido por el Ministerio de Educación Nacional e integrado por las

instituciones allí señaladas, en los siguientes términos: *“Los Centros Experimentales Pilotos en asocio con las Secretarías Seccionales de Educación estarán encargados de la organización, coordinación y supervisión de los cursos de capacitación que se ofrezcan a nivel regional. Serán las principales unidades ejecutores de los cursos de actualización”*.

De otra parte, el Decreto 178 de 1982, estableció en el artículo 1º, que el tiempo de servicios en los Centros Experimentales Piloto es útil para el ascenso en el escalafón docente.

A su turno, el Decreto 1234 de 3 de mayo de 1982, señaló que los programas para el mejoramiento de la educación y capacitación docente se harían a través de los Centros Experimentales Piloto en cada entidad territorial en coordinación con las respectivas Secretarías de Educación.

Adicionalmente el Decreto 0025 de 1986¹¹, en el párrafo 2º del artículo 1º, previó: *“Los Centros Experimentales Piloto, CEP, dependerán de la Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos del Ministerio de Educación Nacional, pero deberán coordinar su labor con las Secretarías de Educación.”*

Luego, la Ley 24 de 11 de febrero de 1988 reestructuró nuevamente el Ministerio de Educación Nacional y respecto de los Centros Experimentales Piloto dispuso que funcionaría uno de aquellos en cada uno de los departamentos, intendencias, comisarías y en el Distrito Especial del Bogotá, y que dependería de la División de Investigación de dicho Ministerio (artículo 59).

El Decreto 525 de 6 de marzo de 1990 determinó que los CEP se regirían por las normas contenidas en dicho estatuto y además en los convenios que suscribiera el Ministerio de Educación con las entidades territoriales y recalcó que dependerían de la División de Investigación, Prueba Curricular y Coordinación de Centros Experimentales Piloto del Ministerio de Educación Nacional. Y en el artículo 77 señaló que las plantas de personal de los Centros en cuestión, estarían sometidas a las reglas aplicables a los cargos públicos del orden nacional.

¹¹ Que modificó el artículo 3º del Decreto 2762 de 1980.

Con la entrada en vigencia de la Ley 60 de 12 de agosto de 1993, se dictaron normas orgánicas sobre distribución de competencias y se estipuló que en materia de educación, aquellas serían asumidas por los departamentos, conforme a la Constitución y las leyes sobre la materia, incorporando de esta manera a los Centros Experimentales Piloto a los Departamentos.

En este punto se advierte que los Centros Experimentales Piloto dependieron del Ministerio de Educación Nacional hasta la entrada en vigencia de la Ley 60 de 12 de agosto de 1993, cuando se incorporaron a las plantas departamentales. Así lo concluyó la sentencia de 18 de febrero de 2010, anteriormente citada:

“(...) Es pertinente señalar que esta Corporación en Sentencia de 19 de julio de 2007, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero Ponente Dr. Jaime Moreno García expresó: “... se concluye que los Centros Experimentales Piloto desde su creación dependieron de la Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos del Ministerio de Educación Nacional hasta que por la ley 60 de 12 de agosto de 1993 fueron incorporados a las estructuras y plantas departamentales. Posteriormente, los CEP fueron reemplazados por los Comités Territoriales de Capacitación de Docentes (ley 115 de 1994 y decreto 709 de 1996).”

Caso concreto

Las funciones que desempeñó el demandante como Programador Académico se encuentran descritas a folio 70, y de manera general están dirigidas a *“Interpretar y adecuar el currículo nacional a las necesidades del medio rural y urbano”*, para lo cual le fueron asignadas, entre otras las siguientes funciones específicas:

“3.1 Realizar investigaciones tendientes a favorecer la implantación y desarrollo de programas curriculares e innovaciones pedagógicas que se enmarquen dentro de la educación formal.

3.2 Determinar los objetivos, contenidos, métodos, recursos y sistemas de evaluación para los diferentes grados, niveles y modalidades, de acuerdo con el currículo nacional.

3.3 Diseñar y asesorar la experimentación de nuevos programas y metodologías para la orientación del currículo formal.

3.4 *Producir material de apoyo para la orientación, asesoría y evaluación del desarrollo de los planes y programas curriculares de la educación formal.*

(...)

3.8 *Evaluar y orientar la utilización de textos escolares y demás material didáctico.*

(...)"

Así mismo, de conformidad con el manual de funciones aportado parcialmente al plenario¹², las asignadas como Analista en la Secretaría de Educación del Departamento de Antioquia, consistían en *“Realizar estudios e investigaciones especializadas en el campo de la educación, para conocer y actuar sobre realidades y problemáticas que caracterizan al sector, con enfoques, métodos y metodologías interdisciplinarias”*, y dentro de las funciones específicas le fueron asignadas las siguientes:

“(...) 2.2.1 Realizar investigaciones sobre la eficiencia del sistema educativo, en coordinación con las Direcciones de Planeamiento Educativo y Descentralización Educativa, para proponer mecanismos correctivos.

2.2.2 Realizar e implementar investigaciones para la elaboración y puesta en marcha de planes educativos municipales, modelos pedagógicos, innovaciones educativas y diseños curriculares, con el fin de orientar el desarrollo curricular y pedagógico en todos los niveles y modalidades educativas de los diferentes grupos poblacionales, tendientes al mejoramiento cualitativo de la educación en el territorio.

2.2.3 Proponer, fomentar y evaluar innovaciones pedagógicas en los establecimientos públicos y privados de educación formal, etnoeducación, de adultos y de modalidades de atención educativa a poblaciones.

(...)

2.2.10 Investigar, proponer y adoptar métodos y procedimientos de control, para la adecuación y desarrollo curricular, con base en las orientaciones del MEN.

2.2.11 Generar líneas pedagógicas, que permitan el diseño de modelos para la formación y capacitación permanente de los docentes y demás agentes educativos.

(...)"

¹² Folio 71

Adicionalmente, las funciones que le correspondían como Profesional Universitario, cargo al cual fue incorporado en virtud del Decreto 3083 de 28 de diciembre de 1998¹³, estaban dirigidas a la investigación y ejecución de planes educativos, modelos pedagógicos, diseños curriculares, con el fin de orientar el desarrollo curricular. Dentro de las funciones específicas asignadas están, además de las que le correspondían como Analista, otras tales como:

“(...) 3.14. Controlar, hacer seguimiento y evaluación de los cursos de capacitación, dirigidos a docentes.

3.15. Asesorar procesos pedagógicos, curriculares, didácticos y metodológicos para el mejoramiento de la calidad de la educación.

3.16. Diseñar y elaborar pautas para la presentación de propuestas de actualización y formulación de agentes educativos.

(...)

Igualmente, la Directora de Fomento a la Calidad Educativa, en relación con el desempeño de los cargos como Programador Académico en la División de Educación Formal, Dirección Currículo – Centro Experimental Piloto de la Secretaría de Educación y Analista hizo constar lo siguiente:

“El tiempo laborado en estos cargos, que por su carácter docente y funciones similares referidas a la asesoría pedagógica y académica para el mejoramiento cualitativo de la educación de los niveles de Preescolar, Básica y Media, sirvió para ascenso en el Escalafón docente desde el grado noveno al grado catorce según Resoluciones de la Junta Seccional de Escalafón de Antioquia Nos. 209 del 16 de abril de 1986, 2709 del 15 de Mayo(sic) de 1989, 2989 del 20 de mayo de 1992, 5289 del 26 de agosto de 1993, 2500 del 6 de marzo de 1996 y 5406 de 1 de junio de 1998, respectivamente.

Es de anotar además, que la dependencia de la Secretaría de Educación y Cultura a la que el citado funcionario estuvo adscrito durante su permanencia en el cargo, también le fue cambiado su nominación de Dirección de Currículo – Centro Experimental de Antioquia a Dirección de Desarrollo Educativo, conservando sus funciones y requerimientos académicos y profesionales para el desempeño en dicha Dirección. (...)”

A folio 66 la Directora de Fomento a la Calidad Educativa de la Gobernación de Antioquia, hace constar¹⁴ en relación con el tiempo laborado como programador

¹³ Folio 182 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹⁴ Copia de la misma obra a folio 209 del cuaderno de antecedentes administrativos.

académico, analista y profesional Universitario, nivel 4, grado 6, lo siguiente:

*“El tiempo laborado en estos cargos, que por su carácter docente y funciones similares a las referidas a la **asesoría pedagógica y académica para el mejoramiento cualitativo de la educación en los niveles Preescolar, Básica y Media**, sirvió para ascenso en el Escalafón docente desde el grado noveno al grado catorce (...).*

Es de anotar además, que la dependencia de la Secretaría de Educación y Cultura en la que el citado funcionario estuvo adscrito durante su permanencia en el cargo, también le fue cambiado su nominación de Dirección de Currículo – Centro Experimental de Antioquia a Dirección de Desarrollo Educativo, conservando sus funciones y requerimientos académicos y profesionales para el desempeño en dicha Dirección.” (Resalta la Subsección)

Obran a folios 74 a 83, los actos administrativos por los cuales ingresó y ascendió en el escalafón nacional docente, hasta la categoría 14^o, ellos son las Resoluciones 3086 de 16 de febrero de 1972¹⁵, 178 de 12 de diciembre de 1980¹⁶, 209 de 16 de abril de 1986¹⁷, 002709 de 15 de mayo de 1989¹⁸, 2989 de 20 de mayo de 1992¹⁹, 5289 de 26 de agosto de 1993²⁰, 2500 de 6 de marzo de 1996²¹ y la Resolución 5406 de 1 de junio de 1998²².

Ahora bien, los actos administrativos demandados negaron la pensión gracia al demandante por considerar que los tiempos acreditados en los cargos de Programador Académico y Analista en la Secretaría de Educación de Antioquia, no tienen el carácter de docente. En efecto, la Resolución 018369 de 7 de octubre de 1997, señaló: *“(...) Que el tiempo prestado al Dpto. de Antioquia con fecha 24 de Junio (sic) de 1985 al 21 de Enero (sic) de 1996, como Programador Académico –Sria. de Educación -, y del 22 de Enero(sic) al 31 de Marzo (sic) de 1996 como Analista – Sria. de Educación -, se desestiman por no tener el carácter de docente.(...)”*²³. Tampoco tuvo en cuenta el tiempo prestado a la Institución Universitaria “*Politécnico colombiano*”, por cuanto se trataba de un cargo docente

¹⁵ Por la cual se inscribe a un instructor en el Escalafón Nacional de Enseñanza Secundaria.

¹⁶ Acto que lo ascendió al grado octavo, de conformidad con la certificación que obra a folio 75 del expediente.

¹⁷ Por la cual ascendió al grado noveno, según certificación que obra a folio 76.

¹⁸ Por medio de la cual ascendió al grado décimo, según acto Administrativo que obra a folio 77.

¹⁹ Por la cual fue ascendido a la categoría once, según acto Administrativo que obra a folio 78.

²⁰ Por la cual fue ascendido a la categoría doce, según acto Administrativo que obra a folio 79.

²¹ Por la cual fue ascendido a la categoría trece, según acto Administrativo que obra a folio 80.

²² Por la cual fue ascendido a la categoría catorce, según acto Administrativo que obra a folio 81.

²³ Folio 19 del cuaderno principal.

del nivel superior.

También excluyó el tiempo laborado como docente en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza, por tratarse de una institución de educación superior, hecho que no es objeto de discusión. Es decir, que solamente admitió los tiempos acreditados como Supervisor Docente en los Distritos Educativos de la Dirección Operativa de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia y Rector del Liceo León XIII del Municipio de Peñol.

En relación con los tiempos de servicios prestados en los cargos de Programador Académico y Analista en la Secretaría de Educación de Antioquia, se advierte que de conformidad con la definición de profesión docente que trae el artículo 2º del Decreto 2277 de 14 de septiembre de 1979²⁴, tienen el carácter de docente, puesto que dicha norma se refiere a quienes presten funciones de Programador Académico, las cuales le fueron asignadas al actor de conformidad con el Manual Específico de Funciones y Requisitos Mínimos descritas a folio 70.

Respecto del cargo de Analista, al cual pasó por virtud de incorporación efectuada por Decreto 4722 de 11 de septiembre de 1996, en el caso particular y concreto, presenta identidad funcional con el de Programador Académico, el cual pertenece a la carrera docente, por disposición del anteriormente mencionado artículo 2º del Decreto 2277 de 1979.

Lo mismo sucede con el cargo de Profesional Universitario, al cual también pasó por virtud de incorporación a través del Decreto 3083 de 28 de diciembre de 1998, en la planta de la Secretaría de Educación de Antioquia, cuyas funciones incluían las que tenía como Analista, relacionadas con asesoría pedagógica y académica.

Lo anterior guarda concordancia con la constancia expedida por la Directora de Fomento a la Calidad Educativa, anteriormente aludida, en relación con el desempeño de los cargos como Programador Académico en la División de Educación Formal, Dirección Currículo – Centro Experimental Piloto de la Secretaría de Educación y Analista, al señalar: *“El tiempo laborado en estos*

²⁴Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

cargos, que por su carácter docente y funciones similares referidas a la asesoría pedagógica y académica para el mejoramiento cualitativo de la educación de los niveles de Preescolar, Básica y Media, sirvió para ascenso en el Escalafón docente desde el grado noveno al grado catorce (...)”.

En ese orden de ideas, los tiempos acreditados en los cargos de Programador Académico, Analista y Profesional Universitario en la Secretaría de Educación de Antioquia, no corresponden a cargos administrativos, como lo señaló la Entidad demandada en la Resolución 018369 de 7 de octubre de 1997, sino que desarrolló funciones que de conformidad con el Estatuto Docente corresponden a la carrera docente, al tenor de las normas citadas.

Establecido lo anterior, es preciso determinar si la vinculación del señor Agustín Bedoya Alzate en tales cargos es del orden Departamental, Distrital o Municipal o quedó inmerso en el proceso de nacionalización de la educación, con el fin de determinar si le asiste derecho a la pensión gracia.

Sobre este punto a folio 65, obra documento en el que el Director de Personal y Asuntos Docentes de la Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia, el 14 de mayo de 2001, certificó que el demandante tiene el carácter de docente nacionalizado, pagado con recursos del situado fiscal y que fue nombrado por el Decreto Departamental 164 del 10 de febrero de 1983.

No obstante, considera la Subsección importante precisar que en anteriores pronunciamientos²⁵, se estudió la naturaleza de los Centros Experimentales Piloto de las Secretarías de Educación, que es precisamente la clase de dependencia en la cual el demandante se desempeñó como Programador Académico y se determinó que desde su creación dependieron de la Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos del Ministerio de Educación Nacional hasta 1993 en virtud de la Ley 60 de 12 de agosto de 1993, cuando fueron incorporados a las estructuras y plantas

²⁵ Ver, las sentencias de 18 de febrero de 2010, Radicación número: 13001-23-31-000-2004-01396-01(2482-08), Actor: Gloria María Palma Illueca, C.P.: Bertha Lucía Ramírez de Páez, y de 12 de mayo de 2014, Radicación número: 05001-23-31-000-2011-00939-01(2663-12), Actor: María Eugenia García Jiménez, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

departamentales.

En esas condiciones, el lapso comprendido entre el 24 de junio de 1985 y el 12 de agosto de 1993, 2.928 días, durante el cual el actor prestó sus servicios al Centro Experimental Piloto de Antioquia, no puede ser tenido en cuenta para efectos de la pensión gracia, toda vez que para esa época dependía del Ministerio de Educación Nacional y en consecuencia no acreditó el requisito de tiempo para efectos de hacerse acreedor a la pensión gracia, pues al excluir dicho periodo de los tiempos acreditados, junto con el que corresponde al Politécnico Colombiano Jaime Isaza, esto es, 1735, solamente alcanza 4883 días, esto es, 13.56 años.

En consecuencia, en este punto, advierte la Subsección que el señor Agustín Bedoya Alzate no cumplió los requisitos para acceder a la pensión gracia pues no demostró haber tenido una vinculación docente territorial o nacionalizada por más de 20 años, motivo por el cual se impone revocar la sentencia de 29 de mayo del 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión por medio de la cual se declaró la nulidad de los actos demandados que negaron el reconocimiento de la pensión gracia, para en su lugar negar las pretensiones de la demanda.

Conclusión

El señor Agustín Bedoya Alzate no reúne la totalidad de los requisitos establecidos legalmente para tener derecho a la pensión gracia, pues no acreditó el tiempo de servicios exigido, esto es, 20 años de servicios de vinculación como docente departamental o municipal.

Decisión de segunda instancia

Por lo expuesto la Sala considera que se impone revocar la sentencia de primera instancia, proferida el 29 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual se declaró la nulidad de los actos acusados y se ordenó el pago de la pensión gracia a Agustín Bedoya Alzate, desde el 17 de febrero de 1996, y el pago a partir del 16 de diciembre de 2006, por prescripción trienal, y en su lugar, se denegarán las pretensiones de la demanda.

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

Primero: Revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión, el veintinueve (29) de mayo de 2013, en el proceso que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovió el señor Agustín Bedoya Alzate contra la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE en liquidación, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.

En su lugar, se deniegan las pretensiones de la demanda.

Segundo: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático “Justicia Siglo XXI”.

Notifíquese y cúmplase.

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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO