

Cartagena de Indias D.T y C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-23-33-002-2019-00127-01
Demandante	JAIME ANGULO PACHECO
Demandado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
Tema	<i>Pensión gracia- confirma, la sentencia de primera instancia, toda vez que el accionante sí cumple con todos los requisitos exigidos para ser acreedor de la pensión de jubilación gracia, en especial lo relacionado con el tiempo de servicio, puesto que, apoyados con la sentencia de unificación del Consejo de Estado, los docentes cofinanciados por el FER no se consideran del orden nacional, sino territorial.</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

La Sala Fija de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada¹, contra la sentencia del 27 de agosto de 2021², proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda.

III.- ANTECEDENTES

3.1. LA DEMANDA³

3.1.1. Pretensiones⁴.

En la demanda se solicita que se accedan a las siguientes peticiones:

PRIMERO: Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en las Resoluciones RDP 005834 de febrero 22 de 2019, notificada el 1 de marzo de 2019 y RDP 012580 de abril 12 de 2019 notificada el 25 de abril de 2019 por medio de las cuales la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES -UGPP, niega el reconocimiento y pago de la pensión gracia al actor.

¹ Pdf 17

² Pdf 15

³ Folio 1-13 cdno 1

⁴ Folio 1-2 cdno 1

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se reconozca que el docente JAIME ANGULO PACHECO, cumple con los requisitos para el reconocimiento y pago de la Pensión de Gracia; en consecuencia, se condene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES -UGPP -, para que a partir del 2 de julio de 2004 reconozca y pague la Pensión de Gracia al demandante, en un monto mensual equivalente al 75% del promedio mensual de los salarios y factores salariales devengados entre los años 2003-2004.

TERCERO: Que se condene a la parte demandada, aplicar los aumentos anuales automáticos que ordena la ley 71 de 1988, incluyendo la actualización de los valores objeto de la condena de acuerdo a la variación del índice de precios al consumidor (IPC) y tal como lo autoriza el artículo 187 del C.P.A.C.A

Los anteriores pedimentos se sustentan en los siguientes

3.1.2. Hechos⁵.

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:

El señor Jaime Angulo Pacheco, nació el 29 de julio de 1953, e inicio su carrera al servicio de la educación en el año de 1978 con el Departamento de Córdoba. El día 4 de octubre de 2018, el docente radicó petición tendiente a obtener el reconocimiento de Pensión de Gracia, sin embargo, la UGPP negó la pretensión desestimando el tiempo de servicios certificado a partir de 1994, aduciendo que la vinculación a partir de esa fecha fue nacional.

3.2. CONTESTACIÓN DE LA UGPP⁶.

La entidad accionada dio contestación a la demanda, manifestando que se oponen a las pretensiones de la misma, toda vez que el actor no acreditó los requisitos necesarios para ser beneficiario de la pensión gracia, puesto que no demostró los 20 años de servicio territorial.

Señaló que, en el certificado en el que se hacen constar los tiempos laborados en el año 1994 y siguientes, no se observa el tipo de financiación del actor, lo cual debe ser aclarado, teniendo en cuenta que, en el Decreto de nombramiento se ordenó remitir copia del mismo y del acta de posesión, al REPRESENTANTE DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL ante el Departamento de Bolívar, y a la Secretaria del plantel Educativo.

⁵ Folio 2-3 cdno 1

⁶ Pdf 08

Además, indicó, que en el Decreto 2831 de 2005, exige a las secretarías de educación a elaborar los certificados de factores salariales y de tiempo de servicios, con base en unos parámetros especiales, a fin de que las entidades encargadas del reconocimiento de las prestaciones de los docentes pudieran realizar los estudios correspondientes en cada caso concreto.

Agregó, que la expedición "incompleta" de estos certificados puede conducir a la Justicia a decisiones no acordes con el régimen jurídico del docente, y por lo tanto, comprometer la responsabilidad de quienes los expidieron. Afirmó, que en el presente caso se presentan las siguientes inconsistencias que no fueron aclaradas ni aun con los certificados aportados posteriores a la orden de pruebas:

- Certificado de tiempos de servicio expedida por la Secretaría de Educación Municipal de Cartagena, de fecha 27 de marzo de 2007 y 10 de agosto de 2018, en la cual se certifican tiempo docente a partir de mayo de 1994 como docente NACIONAL.
- Certificado de factores salariales, de fecha del 10 de octubre de 2018 en el cual se certifica factores entre los años 2002 y 2004, y certifican que el docente NACIONAL.

Propone como excepciones de fondo la de prescripción, la de inexistencia de la obligación o cobro de lo no debido, la de falta de derecho para pedir, buena fe y la genérica.

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁷

Por medio de providencia del 27 de agosto de 2021, el Juez Segundo Administrativo del Circuito de esta ciudad dirimió la controversia sometida a su conocimiento, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda⁸.

⁷ Pdf 15

⁸ **PRIMERO.- DECLÁRASE** la nulidad de la Resoluciones (...) **SEGUNDO.-** Como consecuencia de lo anterior, ORDÉNASE a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, reconocer la pensión gracia de jubilación al señor JAIME ANGULO PACHECO, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 6.870.163, a partir del 30 de julio de 2004, con el 75% del promedio de los factores de salario devengados en el último año anterior a la adquisición del status de pensionado, teniendo en cuenta que cuando se trata de factores salariales de causación anual se toma la doceava parte. **TERCERO.-** ORDÉNASE a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP, pagar las mesadas pensionales al señor JAIME ANGULO PACHECO a partir del 4 de Octubre de 2015, en virtud de la prescripción trienal. **CUARTO.-** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP deberá ajustar la pensión reliquidada año por año con los guarismos porcentuales que se hayan determinado en desarrollo de la Ley 71 de 1988. **QUINTO.-** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP deberá tener en cuenta los mayores valores que resulten de la liquidación, para que sean ajustados al valor actual, siguiendo para ello la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia. **SEXTO.-** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo indicado en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011. **SÉPTIMO.-** Se niegan las demás pretensiones.

El Juez a quo, al analizar las pruebas en su conjunto, encontró demostrados los tiempos de servicios del actor, desde 1978 hasta 28 de marzo de 1988, en el departamento de Córdoba y desde el 27 de junio de 1994 hasta el 30 de diciembre de 2004, en el Distrito de Cartagena, en la Institución Educativa Promoción Social de Cartagena.

Explicó que, si bien era cierto que el certificado de servicios del 10 de agosto de 2018, consignaba que la vinculación con el Distrito de Cartagena era de tipo nacional, lo cierto era que contrastada dicha información con el decreto de nombramiento y posesión, se encontraba que el mismo había sido expedido por el Alcalde de Cartagena, por lo tanto debía entenderse que el nombramiento era territorial; pues, de lo contrario, dicho acto habría sido expedido por el Ministerio de Educación Nacional; ya que si se atiende a lo que señala el art. 1º de la ley 91 de 1989, docente nacional son los que tienen nombramiento del Gobierno nacional y por el contrario docente nacionalizado aquellos vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, mientras que docente territorial son los vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975

De igual forma, se pronunció respecto a la excepción de prescripción extintiva, manifestando que se tomaría como referencia la petición del 4 de octubre de 2018, de modo que las mesadas con anterioridad al 4 de octubre de 2015 (3 años antes) se encuentran prescritas y negó las demás excepciones propuestas.

3.4. RECURSO DE APELACIÓN⁹

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior, alegando que la sentencia apelada, no tuvo como fundamento de su decisión el reciente fallo de unificación del H. Consejo de Estado Sección Segunda del Consejo de Estado de fecha 21 de junio de 2018 en el cual se introducen los presupuestos para probar la existencia de la vinculación válida, sin embargo el mencionado fallo del a quo procura desconocer el carácter nacional que tuvieron algunos docentes, dado que desecha las pruebas que demuestran la no vinculación territorial del demandante.

Sostiene que el fallo apelado, ante la duda, infiere la calidad de la docente sin cotejar las pruebas y certificaciones que dan cuenta de la vinculación nacional del docente; de igual forma, ignoró el certificado expedido por la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, de fecha 27 de marzo de

⁹ Folio 113-121 pdf 02

2007, y 10 de agosto de 2018, donde se indica que el demandante no prestó sus servicios con vinculación válida, por ser docente con vinculación nacional a partir del 27 de junio de 1994.

Afirma que, en el acto de nombramiento se indica la presencia del delegado del Ministerio para la adopción de la decisión, situación que también es obviada solamente para indicar que el nombramiento lo hizo el ente el Alcalde Mayor de Cartagena, que ello no es tarifa legal para acreditar que el docente pertenece a la plaza territorial.

Manifiesta que al proceso se aportó acto administrativo de nombramiento en el cual claramente se indica que la vinculación es con el Ministerio de Educación Nacional, y que se certifica la no vinculación con el departamento o municipio, es decir que no existe congruencia entre lo probado y lo decidido. Que no fue verificado el fondo al que fueron realizados los aportes o si se acreditó que fuera el Distrito de Cartagena, con recursos cedidos o transferidos los responsables del pago de la docente. Que, a pesar de que en la sentencia se indica que la prestación del servicio fue en Cartagena, no se tuvo en cuenta que el plantel educativo es de carácter nacional. Tampoco se acreditó en debida forma la vinculación antes del 31 de diciembre de 1980 sin embargo la sentencia acoge dicho tiempo sin consideración a las vicisitudes presentadas con dicho periodo.

No se acogió el precedente obligatorio contenido en la sentencia C-489 DE 2000, es decir el cumplimiento de requisitos para acceder a la pensión gracia a la entrada en vigencia de la ley 91 de 1989, es decir al 29 de diciembre de 1989, requisito que no cumple la demandante ni que fue tenido en cuenta por el Juez en la sentencia apelada. Es pertinente señalar que las transferencias que la Nación efectuaba a las entidades territoriales en vigencia del Acto Legislativo 01 de 1968, (desarrollado por la Ley 46 de 1971) y hasta antes de la aplicación de la Ley 60 de 1993, por concepto de situado fiscal, no eran recursos propios de las entidades territoriales, y por ende, no pueden ser calificados como recursos “cedidos” por la nación a las aludidas entidades territoriales; y, en ese orden, entre el 19 de diciembre de 1968 y hasta el 12 de agosto de 1993, los recursos del Situado Fiscal, en ningún momento dejaron de ser recursos de la nación, por tratarse de una mera distribución de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) hacia los Fondos Educativos Regionales –FER, para que las entidades territoriales, en calidad de administradoras de dichos fondos (no como propietarias de los mismos), atendieran con los recursos del situado fiscal, exclusivamente, obligaciones o servicios a cargo de la nación.

En este sentido, como quiera que los representantes de los entes territoriales (gobernadores y alcaldes) que hacían parte de los FER, expedían actos de

nombramiento y remoción docente (nacional y nacionalizado), cuando los recursos de financiación provenían del situado fiscal, tales nombramientos los realizaba como “delegado” o agente del gobierno central (Cfr. Art. 9 de la Ley 29 de 1989, Art. 1º del Decreto 102 de 1976 y artículo 34 del Decreto 3157 de 1968) y bajo el aval del representante del ministerio de educación nacional, y no como nominador de docentes territoriales.

3.5. ACTUACIÓN PROCESAL.

El proceso en referencia fue repartido ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 6 de octubre de 2021¹⁰, por lo que se procedió a dictar auto admisorio del recurso el 5 de abril de 2022¹¹ y, en el mismo se corrió traslado para alegar de conclusión.

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes y el ministerio público no hicieron uso de esta etapa procesal

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes,

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 152 del CPACA.

5.2 Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, los problemas jurídicos a resolver por la Sala son los planteados en el auto que fija fecha para dictar sentencia anticipada, que consisten en:

¿Si la vinculación del actor después del año 1994, con la secretaria de educación distrital de Cartagena, lo convierte en docente nacional por que el acto de nombramiento tiene la aprobación presupuestal del ministerio de educación nacional o si es un docente nacionalizado, por lo tanto, es territorial, porque la transferencia de los dineros de la nación al ente municipal, no lo convierte en docente nacional?

¹⁰ Pdf 01 cdno apelación

¹¹ Pdf 04 cdno apelación

5.3 Tesis de la Sala

La Sala al dar respuesta a los interrogantes planteados en el problema jurídico, concluye que la sentencia de primera instancia debe ser confirmada, toda vez que el accionante sí cumple con todos los requisitos exigidos para ser acreedor de la pensión de jubilación gracia, en especial lo relacionado con el tiempo de servicio, puesto que, apoyados con la sentencia de unificación del Consejo de Estado, los docentes cofinanciados por el FER no se consideran del orden nacional, sino territorial.

5.3 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1 Naturaleza jurídica de la pensión gracia.

La pensión gracia es considerada como una prestación de carácter especial otorgada a los docentes estatales territoriales, como reconocimiento a su esfuerzo, capacidad, dedicación y conocimientos al servicio de la actividad educativa. Su regulación normativa se condensa en la ley 114 de 1913, cuyo artículo 1º señala que, 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.

En otras características, la norma en mención estableció que la pensión sería un derecho del cual se disfrutaría al cumplir 50 años de edad, en una cuantía equivalente al 50% del salario de los dos últimos años de servicio. Posteriormente, el beneficio de la pensión gracia se extendió en virtud del artículo 6º 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 requisitos.

Más adelante, la Ley 24 de 1947, dispuso que: *"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 4, modificó la norma anterior, indicando que *"la pensión de gracia se liquidará con base en el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio"*; más adelante el Decreto Reglamentario 1743 de 1966, artículo 5, coadyuvaría lo establecido en la Ley 4/66.

Debe destacarse en esta instancia que, mediante la Ley 43 de 1975, se desarrolló en Colombia, el proceso de nacionalización de la educación, comprendido desde el 1 de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1980; por lo que la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, limitó el derecho de dicha pensión en los siguientes términos:

13-001-33-33-002-2019-00127-01

“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. 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.

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 bien, para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica la inspección.

De acuerdo con el H. Consejo de Estado, en sentencia del 18 de junio de 2009¹², se tiene que, para efectos de computar tiempos de servicio con miras al beneficio pensional, la norma no exige que deba existir continuidad en la labor con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, sino, que haya laborado antes de dicha fecha, por lo que tales tiempos son acumulables con los laborados con posterioridad a la misma.

¹² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C. P: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá D.C., Dieciocho (18) de junio de dos mil nueve (2009).- Rad.: 25000-23-25-000-2006-08267-01(2178-08) Actor: Antonio Leal Gamboa.

5.4.2 Tipología de la vinculación docente en virtud del artículo 1° de la Ley 91 de 1989.

La ley 91 de 1989, estableció un régimen que reguló la situación de los docentes, en atención al proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 y definió los tipos de vinculación del personal docente a saber: **Personal nacional, Personal nacionalizado y Personal territorial.**

En esa misma línea, el artículo 10 de la Ley 43 de 1975 señala:

"Artículo 10º.- En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria, ni tampoco podrán decretar la construcción de nuevos planteles de enseñanza media, sin la previa autorización, en ambos casos, del Ministerio de Educación Nacional."

En efecto, de los antecedentes normativos precitados se infiere que, la regulación aquí dispuesta implicaba la existencia tanto de docentes vinculados por la Nación como de docentes que, habiendo sido vinculados por una entidad territorial, serían nacionalizados.

Luego, los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial y los docentes nacionales, así como los vinculados a partir del 1° de enero de 1990, se les aplicarán las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

5.5 CASO CONCRETO

5.5.1 Del análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial

En el caso de marras se demanda la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se le niega al actor la pensión gracia. De acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, se tiene por demostrado lo siguiente:

Con escrito del 4 de octubre de 2018 y radicado por la demandad el 7 del mismo mes y año, el señor Jaime Angulo Pacheco solicitó a la UGPP el reconocimiento y pago de una pensión gracia¹³. Aportó para ello, su registro civil, en el que se destaca que nació el 29 de julio de 1953¹⁴, por lo que, en 2018, tenía 65 años.

Allegó también, un certificado expedido en la Secretaría de Educación del Departamento de Córdoba (incompleto), en la que se hace constar que

¹³ Folio 2-8 pdf 02

¹⁴ Folio 11 pdf 02

estuvo vinculado como docente nacionalizado en propiedad, en el Colegio Normal Guillermo Valencia (no se indican los extremos temporales) ¹⁵.

De igual forma, se aportó un certificado de la Secretaria de Educación del Distrito de Cartagena (del 10/08/2018), en el que se hizo constar que el actor estuvo vinculado como docente nacional en provisionalidad, nombrado por Decreto 566 del 16 de junio de 1994, y posesionado el 27 de junio de 1994; con un tiempo de servicio de 24 años, 1 mes y 15 días¹⁶.

También se tiene el Decreto 000485 del 10 de marzo de 1978, proferido por el Gobernador de Córdoba, en el que se nombra al actor en el cargo de docente en el Colegio Normal Guillermo Valencia – Colegio Corporativo de Nariño¹⁷; y acta de posesión del 8 de abril de 1978¹⁸.

Se cuenta con el Decreto 566 del 16 de junio de 1994, expedido por el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, en el que se expone que se proveerán 547 plazas de docente en carrera, con docentes temporales que estaban vinculados por contrato. Ello, teniendo en cuenta que existía disponibilidad presupuestal, según el certificado emitido por el FER. En dicho acto se nombra al accionante en el Colegio Nocturno Manuela Vergara de Curi¹⁹. El interesado tomó posesión del cargo el 27 de junio del mismo año²⁰.

Se allega certificado de salarios expedido por la Secretaria de Educación del Distrito de Cartagena (del 10/10/2018), en el que se relacionan prestaciones y salarios del actor hasta el año 2004²¹.

En el proceso se certifica que el actor no tiene anotaciones disciplinarias²²

Mediante Resolución RDP 005834 del 22 de febrero de 2019²³, la UGPP indicó que el accionante tenía los siguientes tiempos de servicio:

ENTIDAD LABORO	DESDE	HASTA	NOVEDAD	CARGO	VINCULACION	MODALIDAD
DPTO CORDOBA	19780403	19880328	TIEMPO SERVICIO	DOCENTE	N/LIZADO	SECUNDARIA
MUN CARTAGENA	19940616	20041230	TIEMPO SERVICIO	DOCENTE	NACIONAL	SECUNDARIA

En virtud de lo anterior, negó el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación al señor Jaime Angulo Pacheco, aduciéndose que la vinculación realizada con el Distrito de Cartagena era de tipo

¹⁵ Folio 12 pdf 02

¹⁶ Folio 13-14 pdf 02

¹⁷ Folio 15 pdf 02

¹⁸ Folio 16 pdf 02

¹⁹ Folio 17-19 pdf 02

²⁰ Folio 20 pdf 02

²¹ Folio 31-32 pdf 02

²² Folio 22-23 pdf 02

²³ Folio 16-20 pdf 01

nacional. Contra este acto administrativo, el actor presentó recurso de apelación, por lo que se expidió la Resolución DRP 012580 del 12 de abril de 2019, en la cual se confirmó la decisión primigenia²⁴.

El Juez de primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda, sin embargo, la entidad accionada impugnó el fallo reiterando la censura frente al tipo de vinculación del actor, el tiempo de servicio y los recursos con los que se pagaban su salario. Así las cosas, este Tribunal se limitará únicamente al estudio de tales situaciones.

De acuerdo con lo expuesto, advierte la Sala que, para la UGPP no se encuentra acreditada la vinculación del señor Jairo Angulo, con anterioridad al año 1980. Respecto a ello, es importante destacar que, el certificado expedido en la Secretaria de Educación del Departamento de Córdoba²⁵ es claro en indicar que la vinculación era de tipo nacionalizada. Adicionalmente, cuenta esta colegiatura con el Decreto 000485 del 10 de marzo de 1978, proferido por el Gobernador de Córdoba, en el que se nombra al accionante en el cargo de docente en dicha institución²⁶, y se da cuenta de su posesión del 8 de abril de 1978²⁷, por lo que se infiere que, en efecto, el nombramiento fue de tipo territorial; es más, así lo reconoce la misma Resolución RDP 005834 del 22 de febrero de 2019²⁸.

Ahora bien, cosa diferente es que no se haya acreditado en el plenario el tiempo de servicio ejercido en virtud del nombramiento antes mencionado, puesto que el certificado expedido en la Secretaria de Educación del Departamento de Córdoba²⁹, no lo dice, como quiera que se aportó incompleto. Sin embargo, este inconveniente también se supera si se tiene en cuenta la Resolución RDP 005834 del 22 de febrero de 2019³⁰, en donde se indica que el accionante laboró en condición de nacionalizado con el Departamento de Córdoba desde el 3 de abril de 1978, hasta el 28 de marzo de 1988; es decir, un término de 9 años, 11 meses y 25 días

Por otra parte, la UGPP también recurre el hecho de que se tenga por demostrada la vinculación territorial con el Distrito de Cartagena, pues a su juicio, la misma es nacional en atención a lo que indica el certificado de servicio; además, sostiene que, conforme con el decreto de nombramiento, los recursos usados para el pago de los salarios del accionante eran recursos del FER, es decir, eran recursos de la Nación que no pasan a ser territoriales por el hecho de que la primera se los transfiera al Distrito de Cartagena; en

²⁴ Folio 24-30 pdf 01

²⁵ Folio 12 pdf 02

²⁶ Folio 15 pdf 02

²⁷ Folio 16 pdf 02

²⁸ Folio 16-20 pdf 01

²⁹ Folio 12 pdf 02

³⁰ Folio 16-20 pdf 01

virtud de lo anterior, considera que se está decidiendo en contravía de lo establecido por el Consejo de Estado y la Corte constitucional en su jurisprudencia.

El Tribunal no comparte la anterior apreciación, teniendo en cuenta que, si bien el certificado del 10/08/2018 de la Secretaria de Educación del Distrito de Cartagena señala que el actor era un docente nacional³¹, lo cierto es que el acto administrativo de nombramiento expresa una situación diferente, puesto que el Decreto 566 del 16 de junio de 1994, expedido por el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, expone que los recursos para los cargos de docentes a proveer provenían del FER, fondo que administraba los recursos transferidos por la Nación a los entes territoriales para el sector educación, y que, según la sentencia de unificación del Consejo de Estado³², hacen parte del presupuesto del ente territorial destinatario (quienes también tiene la obligación de realizar aportes de su presupuesto al fondo, para financiar la educación). En consecuencia, el los recursos son territoriales y el nombramiento del actor también lo es.

Sobre este aspecto, el Alto Tribunal Contencioso Administrativo expuso³³:

“3.5. Conclusiones preliminares: reglas de unificación.

i) Los recursos del situado fiscal que otro transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.

ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **sistema general de participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.

iii) La financiación de los gastos que generaban los fondos educativos regionales no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del situado fiscal, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2.º, de la Ley 24 de 1988).

iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados³⁴, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación —**situado fiscal**— como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.

³¹ Folio 13-14 pdf 02

³² Misma que invoca la UGPP en su recurso de impugnación.

³³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER, 21 de junio de 2018. Radicación número: 25000-23-42-000-2013-04683-01 (3805-14)

³⁴ Al respecto se puede consultar el Decreto 3157 (artículo 34) de 1968, la Ley 43 (artículo 6) de 1975, el Decreto 102 de 1976, la Ley 24 (artículo 54) de 1988, y el Decreto 1706 (artículo 10) de 1989.

13-001-33-33-002-2019-00127-01

v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional, así, este último, certifique la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal³⁵; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

(...)

vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas —**situado fiscal**— cuando se sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal**, hoy **sistema general de participaciones**".

Así las cosas, aunque el certificado emitido por la Secretaria de Educación de Cartagena exponga que la vinculación del actor es nacional, lo cierto es que el acto administrativo de nombramiento desvirtúa esa situación, pues se pudo constatar que los recursos usados para la financiación de la vacante ocupada por el actor, eran los recursos del FER; por lo que, aunque existiera intervención del Ministerio de Educación, ello no transforma la vinculación territorial en nacional. El acto administrativo mencionado, no manifiesta que el dinero para la provisión de cargos sea del orden nacional, sino que, en virtud a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 43/75, citado en el acápite del marco normativo de este proveído, requiere la autorización del Ministerio de Educación para la creación de plantas de docentes, puesto que este cofinancia el servicio educativo, y esa misma ley puso fin a la creación de nuevas plazas del orden nacional, para dar inicio a las plazas nacionalizadas.

Es importante destacar que, aunque en el recurso se mencionan algunas pruebas que supuestamente no fueron tenidas en cuenta por el Despacho de primera instancia, las mismas no reposan en el plenario; incluso, no se allegó el expediente administrativo que se anunció en la contestación de la demanda; y se hizo referencia, en la impugnación, a situaciones y personas que no correspondían a la realidad fáctica de este proceso. Por lo tanto, estas apreciaciones no serán objeto de pronunciamiento de esta Corporación.

Así las cosas, recapitulando lo hasta ahora explicado, es procedente manifestar que los tiempos demostrados por el accionante, para ser beneficiario de la pensión gracia son los siguientes:

³⁵ Artículo 73 (numerales 8 y 15) del Decreto 525 de 1990.

13-001-33-33-002-2019-00127-01

Entidad donde laboró	Fecha iniciación	Fecha terminación	Tiempo total
Departamento del Córdoba	3 de abril de 1978	28 de marzo de 1988	9 años, 11 meses y 25 días
Distrito de Cartagena	27 de junio de 1994	31 de diciembre de 2004 ³⁶	10 años, 6 meses y 4 días
TOTAL			20 años, 5 meses y 28 días

De acuerdo con lo anterior, a la parte actora sí le asiste derecho a la pensión gracia por lo que la sentencia de primera instancia debe ser confirmada.

5.6 De la condena en costas.

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, *“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 de Procedimiento Civil”*; así mismo, el Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 determina que *“En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”*.

Por otra parte, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva de forma desfavorable el asunto.

En este evento encuentra la Sala que la parte actora presentó recurso de apelación aun a sabiendas de la existencia de una sentencia de unificación, que fue citada por ella misma en dicha impugnación, y que no avalaba los argumentos planteados por la recurrente; además, también se expusieron hechos que no corresponden a la realidad. Razón por la cual esta Corporación, considera que el recurso no tenía vocación de prosperidad, lo que genera que se establezca la condena en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

³⁶ Folio 31 pdf 02 (certificado de salarios) y folio 16-20 pdf 01 (resolución que niega pensión)

13-001-33-33-002-2019-00127-01

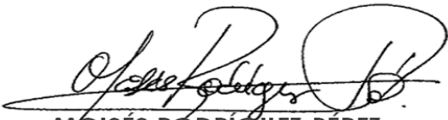
SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 004 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ