Cartagena de Indias D. T. y C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintidós (2022)

I.– IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13-001-23-33-000-2019-00559-00
Demandante	Mercedes María Mendoza Bula
Demandado	U.A.E. de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
Tema	PENSIÓN GRACIA / Reconocimiento de la pensión gracia – Precedente judicial
Magistrado ponente	Jean Paul Vásquez Gómez

II.– PRONUNCIAMIENTO

1. La Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar[1] dicta Sentencia anticipada, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Mercedes María Mendoza Bula, a través de apoderado judicial, en contra de la U.A.E. de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182A.1 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021

III.– ANTECEDENTES

Contenido: 3.1. Posición de la parte demandante; 3.2. Posición de la parte demandada; 3.3. Trámite del proceso; y, 3.4. Alegatos de conclusión y concepto del ministerio público.

3.1. Posición de la parte demandante

2. El 11 de diciembre de 2019[2], la señora Mercedes María Mendoza Bula, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la U.A.E. de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante, UGPP), con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la pensión gracia de jubilación.

3. En la demanda se formularon las siguientes **pretensiones**[3]:

> *"2.1. Declarar la nulidad de la Resolución RDP 0227753 del 16 de septiembre de dos mil diecinueve (2019), expedida por el Subdirector de Determinación de Derechos Pensiónales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, por la cual se niega el reconocimiento y pago de la pensión de Jubilación Gracia, a mi representada, la Señora MERCEDES MARIA MENDOZA BULA.*
>
> *2.2. Declarar la nulidad de la Resolución RDP 29783 del 02 de octubre de dos mil diecinueve (2019), expedida por el Subdirector de Determinación de Derechos Pensiónales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, por la cual se resuelve un recurso de reposición y se confirma en todas y cada una de sus partes la Resolución RDP 0227753 del 16 de septiembre de dos mil diecinueve (2019).*
>
> *2.3. Declarar la nulidad de la Resolución RDP 033481 del 08 de noviembre de dos mil diecinueve (2019), expedida por el Director de Pensiones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, por la cual se resuelve un recurso de apelación y se confirma en todas y cada una de sus partes la Resolución RDP 0227753 del 16 de septiembre de dos mil diecinueve (2019).*
>
> *2.4. Declarar que la Señora MERCEDES MARIA MENDOZA BULA, C. C. 41.362.823, tiene derecho a que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP -, le reconozca y pague, la pensión Gracia, a partir del día que cumplió el status, es decir, cincuenta (50) años de edad y veinte (20) años de servicio (11/08/2010), en cuantía del 75% del salario, con la totalidad de los factores salariales, devengados durante el último año de servicio. "*

[1] Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521, expedido el 19 de marzo de 2020 por el Consejo Superior de la Judicatura.
[2] Folio 1. Archivo *"01ExpedienteDigitalizado"*.
[3] Folios 2 – 3. Archivo *"01ExpedienteDigitalizado"*.

4. La parte accionante narró, en síntesis, los siguientes **hechos relevantes**[4]**:**

5. **(1)** Nació el 16 de mayo 1946, se vinculó al servicio docente antes del 1 de enero de 1981; y prestó sus servicios por más de 20 años como docente en distintas escuelas públicas desde el 21 de febrero de 1970 hasta el 4 de abril de 2011.

6. **(2)** Mediante la Resolución RDP 027753 de 16 de septiembre de 2019, la UGPP negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia a favor de la demandante, indicando que la vinculación a la docencia fue de carácter "nacional", por lo que no se probó el requisito de tiempo necesario para su reconocimiento.

7. **(3)** Contra el mencionado acto administrativo se interpuso recurso de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos mediante Resoluciones RDP No. 29783 de 2 de octubre de 2019 y 033481 de 8 de noviembre de 2019, confirmando en todas sus partes la resolución atacada.

8. Como **normas violadas**[5] citó las siguientes: **(1)** artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13. 23, 25. 46, 48, 53, 58. 228 y 336 de la Constitución Política; **(2)** artículos 1, 3, y 4 de la Ley 114 de 1913; **(3)** artículo 6 de la Ley 116 de 1928; **(4)** artículo 3 del Decreto 081 de 1976; **(5)** artículo 3 del Decreto Ley 2277 de 1979; **(6)** artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

9. En el **concepto de violación**[6] explicó, en síntesis, que: **(1)** La UGPP desconoce el precedente judicial vigente; y, **(2)** los actos administrativos se encuentran viciados por falsa motivación y con desconocimiento de las normas en que debían fundarse.

3.2. Posición de la parte demandada

10. En su contestación, **UGPP**[7] solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda, argumentando, en síntesis, que: **(1)** no se demostró ni en vía administrativa ni en vía judicial, el cumplimiento del requisito de tiempo de servicio departamental, municipal, distrital o nacionalizado; y **(2)** resulta improcedente el reconocimiento de la pensión solicitada, toda vez que se desconocería la prohibición legal de recibir doble asignación del tesoro nacional, teniendo en cuenta que a partir del 15 de febrero de 1994, los recursos devengados por el docente se cancelaros con recursos del Sistema General de Participaciones.

3.3. Trámite del proceso

11. Mediante **providencia de 20 de febrero de 2020**[8]**,** el Despacho 1 de esta Corporación **admitió la demanda;** por auto de **13 de mayo de 2022**[9], se avocó el conocimiento del proceso y se dio aplicación a la figura de la Sentencia anticipada de que trata el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, se **prescindió de la realización de la audiencia inicial**, se **fijó el litigio** y se corrió traslado a las partes para **alegar de conclusión**, así como al Ministerio Público para rendir concepto de fondo.

---

[4] Folios 3 – 5. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*".
[5] Folio 5. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"
[6] Folios 5 – 16. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*".
[7] Folios 100 – 421. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*".
[8] Folios 82 – 84. Archivo digital, "*01ExpedienteDigitalizado*".
[9] Archivo "*11SentenciaAnticipada*".

3.4. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

12. Dentro de la oportunidad concedida, sólo la parte demandada[10] alegó de conclusión; la parte demandante y el agente del Ministerio Público guardaron silencio[11].

13. En síntesis, la demandada reiteró los argumentos expuestos en contestación de la demanda, subrayó que no se probaron los presupuestos para el reconocimiento de la pensión gracia de docentes, como tampoco la vinculación con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.

3.4.1. Concepto del Ministerio público

14. El Procurador 130 Judicial II, delegado ante este Despacho no rindió concepto[12].

IV.– CONTROL DE LEGALIDAD

15. Revisado el expediente, se observa que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la impugnación presentada.

V.– CONSIDERACIONES

Contenido: 5.1 Competencia; 5.2. Problema jurídico de instancia; 5.3. Tesis de la Sala; 5.4. Metodología y estructura de la decisión; 5.5. Marco normativo y jurisprudencial aplicables; 5.6. Caso concreto; y 5.7. De la condena en costas.

5.1. Competencia

16. Esta Corporación es competente para conocer en primera instancia del presente proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA).

5.2. Problema jurídico de instancia

17. Se discute dentro del presente trámite el cumplimiento del requisito de tipo y tiempo de vinculación al servicio docente, de la señora Mercedes María Mendoza Bula, de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933.

18. Así, el **problema jurídico** a resolver se limitá a determinar si a la demandante le asiste razón jurídica para reclamar de la UGPP el reconocimiento y pago de la pensión gracia por cumplir con los requisitos exigidos en las normas precitadas; o sí por el contrario, carece de fundamento al no acreditar el cumplimiento de los 20 años al servicio de la docencia como lo aduce la accionada.

---

[10] Archivo "*14AlegatosConclusionDemandado*".
[11] Ver informe secretarial. Archivo "15InformeSecretarial".
[12] Ibid.

5.3. Tesis de la Sala

19. La Sala **DENEGARÁ** las pretensiones de la demanda y sostendrá la tesis de que el tiempo de servicio acreditado de carácter territorial o nacionalizado resulta insuficiente para materializar el beneficio de la pensión gracia reclamada.

5.4. Metodología y estructura de la decisión

20. Para resolver el problema jurídico planteado y la fundamentación de la tesis antes citada, la Sala analizará las normas y jurisprudencia aplicables (5.5.) y, posteriormente, a partir de pruebas aportadas al proceso, examinará el caso concreto (5.6.).

5.5. Marco normativo y jurisprudencial aplicables sobre la pensión gracia. Reiteración jurisprudencial[13]

21. La pensión gracia surge por la necesidad de zanjar las diferencias salariales generadas con la expedición de la Ley 39 de 1903, en detrimento de los docentes de primaria, respecto de los de secundaria[14]; por lo que, la Ley 114 de 1913 dispuso en beneficio de aquellos, la citada prestación, así:

> *"**Artículo 1º.-** 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. (…)*
>
> ***Artículo 4º.-** Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:*
>
> *1. Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración.*
>
> *2. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento*
>
> *3. Que observe buena conducta.*
>
> *4. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento"*

22. Posteriormente, con la expedición de las Leyes 116 de 1928[15] y 37 de 1933[16] se extendió el beneficio de la pensión gracia a los maestros de secundaria, a los empleados y profesores de las escuelas normales, así como a los inspectores de instrucción pública, siempre que cumplan función docente; y cuyos servicios hayan sido prestados bajo una o varias vinculaciones de tipo territorial o nacionalizada que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

23. Así las cosas, dicha prestación no se limitó a los maestros de primaria, sino que también ampara a quienes hubieren prestado sus servicios como normalistas o inspectores educativos[17], y que el tiempo de servicios se podría completar, con el prestado en secundaria, o incluso, haberse laborado sólo en este nivel. Ello, siempre que acreditaran, principalmente, 50 años de edad y 20 de servicio.

---

[13] Al respecto, consultar: Corte Constitucional, sentencias C-915 de 1999 y T-218 de 2012; Consejo de Estado, Sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 29 de agosto de 1997, rad. S-699, Sentencia del 5 de abril de 2018, Rad. 11001-03-15-000-2018-00145-00, entre otros
[14] Sentencia C-479 de 1998, M. P. Carlos Gaviria Díaz.
[15] Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.
[16] Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados.
[17] En relación con esta figura, resulta útil acudir a lo expresado en los artículos 7° y 8° de la Ley 39 de 1903: *"Art. 7° Los Gobiernos departamentales quedan facultados para establecer las Inspecciones Provinciales de Instrucción Pública y nombrar los empleados que deban desempeñarlas, y en este caso serán de cargo del Tesoro de los Departamentos las erogaciones que demande este servicio. Art. 8° Habrá en cada Municipio de la República un Inspector local nombrado por los Inspectores Provinciales donde tales empleados existieren, o en su defecto por el Gobierno del Departamento"*.

24. En este punto, resulta preciso señalar que los docentes oficiales de primaria dependían de la administración departamental o municipal; mientras que los de secundaria, necesariamente estaban vinculados con la Nación, y eventualmente con las entidades del orden territorial.

25. Bajo ese contexto, con la expedición de la Ley 43 de 1975[18] se nacionalizó la educación primaria y secundaria[19] que oficialmente venían prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; en ella se estableció que "*La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley*"[20].

26. El artículo 1 del Decreto 102 de 1976[21] dispuso que los planteles nacionales de educación, con excepción de las universidades, serían administrados por los Fondos Educativos Regionales (en adelante, FER) en las condiciones que establece el mismo decreto. Para tal efecto, dispuso además que los cargos docentes y administrativos de los planteles nacionales, si bien estarían bajo la administración a nivel territorial, son cargos nacionales y se encuentran sometidos al régimen salarial y prestacional de dicho orden.

27. La Ley 81 de 1989[22], introdujo cambios significativos en materia educativa: **(i)** Creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; **(ii)** categorizó al personal docente, de acuerdo con su vinculación, en (a) nacional, (b) nacionalizado y (c) territorial; **(iii)** redistribuyó las cargas financieras entre el nivel central y el territorial; y **(iv)** eliminó de forma diferida la pensión gracia, la cual sujetó a un régimen de transición.

28. Así las cosas el literal a), del artículo 15.2 de la Ley 81 de 1989, 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:

> *"(…) 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. (…)".*

29. Con la expedición de la Ley 100 de 1993, dicha prestación quedó ratificada como de régimen especial; en efecto, el parágrafo del artículo 279 señaló: "*La pensión gracia para los educadores de que tratan las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, continuará a cargo de la Caja Nacional de Previsión y del Fondo de Pensiones públicas del nivel nacional cuando éste sustituya a la Caja, en el pago de sus obligaciones pensionales*".

---

[18] Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones.
[19] Cabe decir que, si bien con las Ley 111 de 1960, 33 de 1968, el artículo 8o. de la Ley 46 de 1971 y el artículo 10 de la Ley 22 de 1973 se establecía normas que establecían la forma en la que la Nación financiaba los sueldos de los docentes de la educación primaria, con la citada norma fijó claras pautas para asumir otro tipo de obligaciones de orden prestacional y demás cargas laborales, que hasta ese momento fueran cubiertas por el nivel territorial.
[20] Artículo 1.
[21] Por el cual se descentraliza la administración de los planteles nacionales de educación y se dictan otras disposiciones
[22] Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

30. En síntesis, la pensión gracia fue concebida como una prestación especial[23] reconocida por la Nación a favor de un grupo de docentes del sector público, esto es, a los maestros de educación primaria de carácter regional o local; sin embargo cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se extendió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden, por constituirse en un privilegio gratuito a cargo de la Nación quien es la que realiza el pago, sin que el docente hubiese trabajado para ella.

31. En cuanto a su reconocimiento y pago, este procede cuando concurran los siguientes requisitos: **(i)** por haber prestado los servicios como docente en planteles departamentales, distritales o municipales por un término no menor de veinte (20) años; **(ii)** estar vinculado antes del 31 de diciembre de 1980; **(iii)** haber cumplido la edad de cincuenta años; y, **(iv)** haberse desempeñado con honradez, consagración y buena conducta.

32. Mediante Sentencia de unificación de 21 de junio de 2018[24], la sección segunda del Consejo de Estado se pronunció sobre el caso de una docente a quien la UGPP negó el reconocimiento y pago de una pensión gracia. En esta señaló que para probar y acreditar la calidad de docente nacionalizado o territorial, no hace falta revisar si los recursos provenían del situado fiscal o del Sistema General de Participaciones, pues aquellos entraban a ser parte del presupuesto de los entes territoriales, sino que el docente **debía demostrar, a través de los actos administrativos de nombramiento y actas de posesión dos circunstancias**: **(i)** que prestaba el servicio en una plaza del orden territorial; y **(ii)** su vinculación, ya que concretamente la sentencia de unificación indica que "*Se requiere copia de los actos administrativos* ***donde conste el vínculo***", es decir, que fuera claro de los mencionados actos, que la vinculación era de tipo territorial o nacionalizado.

33. Respecto de dicha condición, en la referida providencia se sostuvo que está podrá acreditarse para efectos del reconocimiento de la pensión gracia: con "*la respectiva certificación de la autoridad nominadora* ***que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.***"

34. De acuerdo con lo anterior, el carácter territorial o nacionalizado de una plaza educativa es lo verdaderamente importante para el reconocimiento de la pensión gracia, al margen del origen de los recursos que financiaban los salarios y prestaciones de los educadores, y también lo es que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, que como se analizó se circunscribía a las situaciones administrativas de los docentes a quienes se le dirigió la pensión gracia por definición.

5.6. Caso concreto

5.6.1. Pruebas recaudadas

35. De las pruebas recaudadas la Sala encuentra acreditado lo siguiente:

[23] Folio 23. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*".
[24] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ-SII-11-2018, número interno 3805-2014.

36. **(1)** Registro civil de nacimiento de la demandante, Mercedes María Mendoza Bula[25].

37. **(2)** Certificado de tiempo de servicio expedido por la Secretaría de educación departamental de Sucre, en donde se hace constar el tipo de vinculación y tiempo de servicio de la docente Mercedes María Mendoza Bula[26].

38. **(3)** Decreto 00067 de 11 de febrero de 1970[27], aclarado mediante Decreto 00096 de 21 de febrero de 1970[28], por medio del cual se nombró a la señora Mercedes Mendoza Bula como profesora de tiempo completo y directora de grupo en el Colegio departamental de bachillerato "San Juan Bautista la Salle" de Sincé (Sucre).

39. **(4)** Formatos únicos para la expedición de certificado de historia laboral, suscritos por el Subsecretario administrativo de la Secretaría de Educación departamental de Antioquia, en donde se hizo constar los cargos desempeñados al servicio del magisterio en el departamento, entre el período de 8 de marzo de 1974 a 31 de enero de 1976[29].

40. **(5)** Decreto No. 0312 de 8 de marzo de 1974, por medio del cual se nombró a la demandante en el cargo de profesora de tiempo completo en el Instituto Departamental de Enseñanza Media de Granada (Antioquia)[30], y la correspondiente acta de posesión en el cargo[31]

41. **(6)** Certificación suscrita por el Profesional especializado de Talento humano de la Secretaría de Educación y Cultura departamental de Tolima, en la cual se hace constar que la demandante se desempeñó en el cargo de docente en propiedad en la Institución Educativa Marco Fidel Suarez en el municipio de Herveo (Tolima)[32].

42. **(7)** Decreto No. 0109 de 8 de febrero de 1984[33], por medio del cual se nombró a la demandante en el cargo de profesora de tiempo completo en el colegio "Marco Fidel Suarez, municipio de Herveo (Tolima), y acta de posesión[34], para desempeñar el cargo.

43. **(8)** Formato único para la expedición de certificado de historia laboral, en donde se hizo constar los cargos desempeñados al servicio del magisterio en el Distrito de Cartagena (Bolívar), entre el período de 30 de junio de 1994 a 5 de abril de 2011[35].

44. **(9)** Decreto 586 de 22 de junio de 1994[36], por medio del cual se nombró a la demandante en el cargo de Docente de tiempo completo en la Concentración Educativa Mercedes Abrego en Cartagena (Bolívar), y acta de posesión No. 099 de 30 de junio de 1994[37], para desempeñar el cargo.

---

[25] Folio 22. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"
[26] Folio 23. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"
[27] Folio 24. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"
[28] Folio 25. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*".
[29] Folios 27 – 28; 29 – 30; y 31 – 32. Archivo "*01ExpedienteDigital*".
[30] Folio 33. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"
[31] Folio 34. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"
[32] Folio 35. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"
[33] Folio 37. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"
[34] Folio 39. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"
[35] Folios 41 – 43 y 366 – 367. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"
[36] Folios 44 – 45. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"
[37] Folio 46. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"

45. **(10)** Declaración de buena conducta de 19 de febrero de 2019, suscrita por la demandante[38].

5.6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico aplicable

46. De las pruebas recaudadas y relacionadas se tiene que en el caso objeto de estudio no existe discusión alguna respecto del cumplimiento de los requisitos de edad (50 años, teniendo en cuenta que nació el 16 de mayo de 1946), haber desempeñado el empleo con honradez y consagración y observar buena conducta por parte del accionado.

47. Ahora bien, en cuanto al tiempo de servicios, esto es, los 20 años como docente territorial o nacionalizado, adviértase que la docente prestó los siguientes servicios, en las siguientes modalidades:

Actos administrativos	Vínculo	Institución	Desde	Hasta
Decreto 00096 de 1970	Departamental	Colegio San Juan Bautista de la Salle	21/02/1970	18/02/1971
Decreto 312 de 1974	Nacionalizado	Instituto Departamental de Enseñanza Media	08/03/1974	31/01/1976
Decreto 586 de 1994	Nacional	Concentración Educativa Mercedes Abrego	30/06/1994	15/08/1996
Decreto 0866 de 1996	Nacional	Institución Educativa Soledad Román de Núñez	16/08/1996	05/11/2001
Resolución 0263 de 2001	Nacional	Institución Educativa Soledad Román de Núñez	06/11/2001	19/02/2003
Resolución 0164 de 2003	Nacional	Institución Educativa Fe y Alegría las Gaviotas	20/02/2003	19/05/2003
Decreto 0312 de 2003	Nacional	Institución Educativa Fe y Alegría las Gaviotas	20/05/2003	22/01/2004
Decreto 0057 de 2004	Nacional	Institución Educativa Fe y Alegría las Gaviotas	23/01/2004	15/09/2004
Resolución 0434 de 2004	Nacional	Institución Educativa Fe y Alegría Sede Zaragocilla	16/09/2004	05/04/2011

48. Visto lo anterior, resulta evidente que los únicos tiempos computables para efectos de la pensión gracia son los que prestó en los departamentos de Sucre y Antioquia desde el 21 de febrero de 1970 hasta 18 de febrero de 1971 y de 08 de marzo de 1974 a 31 de enero de 1976, respectivamente.

49. Respecto de los demás tiempos, esto es, desde el 30 de junio de 1994 hasta el 5 de abril de 2011, la Sala advierte que corresponden al orden **NACIONAL,** por lo que no se pueden acumular para tales efectos, pues constituye un requisito indispensable para el reconocimiento de la pensión reclamada que los docentes fueran del **orden territorial o nacionalizado**, tal y como se indicó anteriormente.

[38] Folio 49. Archivo "*01ExpedienteDigitalizado*"

50. Desestimados los tiempos prestados en el orden nacional, resulta evidente que la docente Mercedes María Mendoza Bula, no acreditó el cumplimiento de requisito de tiempo de servicio exigido, esto es, 20 años como docente en planteles educativos del orden municipal, distrital o como nacionalizado.

51. La Sala estima oportuno precisar que, no es de recibo el argumento de la demanda referente a que el tipo de vinculación fue "***nacionalizado***" porque los nombramientos aportados fueron realizados por entidades del orden departamental, ello, toda vez que en virtud del proceso de descentralización y nacionalización de la educación ejecutado en cumplimiento de la Ley 43 de 1975 y el Decreto 102 de 1976, los Gobernadores y los Alcaldes administraban por delegación la planta educativa nacional, así como también la planta departamental de docentes; por lo que dicha circunstancia no ofrece la certeza pretendida respecto de la naturaleza de la vinculación de la docente.

52. Sobre el particular, en un caso como el de la referencia, el Consejo de Estado señaló[39]:

> *"Si bien es cierto los actos de nombramiento y de incorporación fueron suscritos por una autoridad territorial, también lo es que dicha circunstancia no hace que ellos tengan por si solos el carácter de territoriales, por lo siguiente:*
>
> *En virtud de las facultades nominativas asignadas por las Leyes 435 de 1975, 24 de 19886 (sic) y 29 de 19897 (sic), los gobernadores y los alcaldes tenían a su cargo la administración del personal docente nacional y nacionalizado, y en consecuencia a esas autoridades territoriales les correspondía nombrar, trasladar, remover y controlar el personal docente asignado.*
>
> *La anterior situación obedeció a un fenómeno de desconcentración administrativa territorial, toda vez que para el ejercicio de esas funciones no existía autonomía administrativa ni financiera y por el contrario las decisiones respecto de las plantas de personal eran supervisadas por el Ministerio de Educación Nacional, así como su financiación también continuaba con cargo a los recursos de la Nación.*
>
> *En consecuencia, la Subsección encuentra que la administración del personal docente la ejerció el alcalde como agente de la Nación y no como representante del ente territorial respectivo, pues fue por virtud de la ley que se otorgaron funciones que en principio le correspondieron a una autoridad superior, y en ejercicio de esas funciones se expidieron los nombramientos para proveer las plazas docentes con cargo presupuestal a la Nación que desde luego tienen el carácter de nacionales, como es el caso del nombramiento efectuado a la actora mediante la Resolución 1629 de 1993 en el municipio de Alvarado Tolima"*[40].

53. En efecto, si bien el Decreto 586 de 22 de junio de 1994 se encuentre suscrito por el alcalde de Cartagena, ello no resulta suficiente para demostrar el tipo de plaza ocupada, esencialmente porqué en este no se indicó si era de carácter territorial o nacionalizado.

54. Se recuerda que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado[41] la naturaleza del vínculo al servicio docente puede acreditarse: **(1)** con los certificados expedidos por autoridades competentes que indistintamente de su denominación, ofrezcan certeza sobre el cargo ocupado, el plantel educativo, su nivel, la naturaleza de la vinculación, y su duración; y/o **(2)** con la copia de los actos administrativos donde conste el vínculo al servicio docente.

---

[39] Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Sentencia de 16 de junio de 2016. Rad. No. 73001-23-33-000-2013-00529-01 (3533-14).
[40] En el mismo sentido, consultar las sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado Subsección A: del 27 de abril de 2016, exp. 3075-04; de 29 de septiembre de 2016, exp. 2201-04. Subsección "B" sentencia del 23 de octubre de 2014, exp. 2115-13; y del 30 de julio de 2015, exp. 0951-14; sentencias del 27 de noviembre de 2014, exp. 4039-13; del 28 de septiembre de 2017, exp. 4773-13; del 1° de junio de 2017, exp. 0382-16. Así como la sentencia del 1° de agosto de 2019 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado. Rad. 50001-23-31-000-2011-00408-01 (23742018)
[41] Al respecto, consultar Sentencia de unificación citada en el párrafo 32 de esta providencia.

55. En el presente caso se observa por una parte que, en las certificaciones de historia laboral allegadas se indica expresamente que la vinculación de la demandante durante la prestación de sus servicios fue de carácter **NACIONAL,** mientras que, en los actos administrativos de nombramiento no se indicó nada que permita concluir lo contrario.

56. Así las cosas, no habiéndose demostrado que la demandante cumpliere con los requisitos necesarios para obtener el reconocimiento de la pensión gracia, toda vez que el tiempo de servicio acreditado de carácter territorial o nacionalizado resulta insuficiente para materializar el beneficio a la pensión gracia, la Sala denegará las pretensiones de la demanda.

5.7. De la condena en costas

57. Aplica la Sala el artículo 188 del CPACA, el cual remite al artículo 365 del Código General del Proceso, en el sentido de señalar que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

58. 49. En el presente caso las pretensiones formuladas por la parte demandante se resolvieron desfavorablemente por lo que debe condenarse en costas a la parte actora.

59. La condena anterior deberá ser liquidadas por Secretaría conforme lo establece el artículo 366 del Código General del Proceso.

VI.– DECISIÓN

60. En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda promovida por la señora Mercedes María Mendoza Bula, en contra de la UGPP, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante. Por Secretaría **LIQUÍDENSE** las costas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 366 del CGP.]

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones en el sistema de registro Web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 006 de la fecha.

JUAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ
MAGISTRADO

LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado

OCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA
Magistrado