



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

**MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

Sincelejo, veintiséis (26) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

**ASUNTO:** REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL NUEVO ORDENAMIENTO PROCESAL – REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN GRACIA

**INSTANCIA:** PRIMERA

Decide la Sala sobre la MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL del acto administrativo demandado.

### **1. ANTECEDENTES:**

La entidad demandante, solicita la suspensión provisional del acto demandado, con fundamento en los siguientes hechos y argumentos:

Expone que, la actora no cumple con los requisitos para acceder a la pensión gracia otorgada a través del acto administrativo demandado, dado que expone que se le tuvieron en cuenta tiempos laborados como docente del orden nacional, lo que no deben tenerse en cuenta para la mención en estudio, conforme lo consagra las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989.

La demandada se pronuncia sobre la medida en memorial visible a fol. 153, solicitando la negativa de la misma, pues en su criterio, no existen pruebas de la ilegalidad demandada, e igualmente, que existe certeza de que cumple con las



condiciones legales para gozar de la pensión gracia, la que igualmente hace parte de su mínimo vital.

## 2. CONSIDERACIONES

El nuevo sistema procesal contencioso administrativo, atendiendo los estándares internacionales de justicia y con el fin de materializar el derecho fundamental al acceso efectivo a la administración de justicia, ha consagrado una serie de medidas cautelares amplias y ha modificado los requisitos para el decreto de la tradicional medida de la suspensión provisional.

El C.P.A.C.A. en dos importantes normas, establece la procedencia y requisitos de las medidas en general y de la suspensión provisional en particular, así:

*“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”*

*“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho*



*Administrativa*

*o de los derechos invocados.*

*3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*

*4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*

*a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*

*b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”*

Así pues, de las anteriores normas se puede extractar los siguientes requisitos o condiciones para el decreto de la medida:

1. La medida debe buscar proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, es decir, de este aparte se desprende lo discutido en el proceso debe estar en juego o poner en peligro el derecho, no de forma hipotética, sino con fundamentos razonables de donde se puedan inferir.
2. En tratándose de suspensión provisional, la confrontación entre el acto y la norma superior, debe realizarse de una forma amplia, eliminándose en este punto el requisito consagrado en las normas anteriores de la violación flagrante o evidente, por lo que el juez en este punto, cuenta con un mayor margen de interpretación y valoración de la violación pretendida.
3. Igualmente, cuando se pida la suspensión provisional y en el proceso se introduzcan pretensiones de restablecimiento o indemnización, el aparte final del inciso 1 del artículo 231 en concordancia los numerales 1, 2, 3 y 4, es claro en imponer una carga a quien solicita la medida, de probar sumariamente la existencia del perjuicio o del derecho vulnerado que se pretende restablecer, es decir, que de no suspenderse se causa un perjuicio irremediable al patrimonio público, en el presente caso, por pagarse una pensión que a las voces del accionante es ilegal.



Analizado y determinados los mencionados requisitos, pasa la Sala a estudiar, el fondo del asunto concreto, por lo que se abordarán los siguientes temas: i. La pensión gracias, requisitos para su concesión, ii. El caso concreto.

**a. La pensión gracia, requisitos para su concesión.**

La Ley 114 de 1913, otorga a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4, una pensión nacional por servicios prestados a los departamentos y a los municipios, siempre que comprueben “*que no reciben actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional*”. Posteriormente, con la expedición de las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se hizo extensiva esta prerrogativa a otros empleos docentes, al consagrar la posibilidad de computar para tal efecto los años laborados en la enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública, pero en establecimientos educativos departamentales o municipales, interpretación que surge de la causa que inicialmente motivó la consagración legal de este beneficio y de la prohibición de recibir dos pensiones nacionales<sup>1</sup>, que como consecuencia de ello se estipuló en la Ley 114 de 1913 como requisito, exigencia que es reiterada en la Ley 116 citada, en su artículo 6 señaló que tal beneficio se concretaría “... *en los términos que contempla la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan ...*”, lo que supone el cumplimiento de los requisitos consagrados en el numeral cuarto de esta Ley.

Sobre los alcances de la Ley 37 de 1933, ha sido reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>2</sup> al precisar que la referida ley lo que hizo simplemente fue extender a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión aludida, pero sin cambio alguno de requisitos.

Por otro lado, la Ley 91 de 1989, en el artículo 15 numeral 2 literal A, estableció la vigencia de la pensión gracia, en los siguientes términos:

---

<sup>1</sup> Sentencia C-479 de 1998. Corte Constitucional.

<sup>2</sup> Sentencia de 16 de junio de 1995. Exp. 10665. C.P. Dra. Clara Forero de Castro.



*“A. 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.**”*  
(Negrillas de la Sala)

Sobre la interpretación de dicha ley se presentaron algunas discrepancias en la jurisprudencia, hasta que el CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, en sentencia del 27 de agosto de 1997, definió con claridad el ámbito de aplicación de esta norma frente a las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993. La Sala cita el siguiente aparte de la mencionada providencia:

*“3. El artículo 15 No. 2, literal A, de la Ley 91 de 1989 establece:*

*“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 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.”*

*4. La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes **departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización.** A ellos, por habérseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de **su compatibilidad “con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”,** hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “... otra pensión o recompensa de carácter nacional”.*



5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales.

6. De lo anterior se desprende que para los docentes nacionalizados que se hayan vinculado después de la fecha a que se acaba de hacer referencia, no existe posibilidad del reconocimiento de tal pensión, sino de la establecida en el literal B del mismo precepto, o sea la “pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año”, que se otorgará por igual a docentes nacionales o nacionalizados (literal B, No. 2, artículo 15 ib.) hecho que indica que el propósito del legislador fue ponerle fin a la pensión gracia. **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 estar vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 “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.”<sup>3</sup>. (Negrilla fuera de texto)**

Lo anterior para precisar, la conclusión de dicho beneficio para los docentes nacionalizados vinculados a partir del 31 de diciembre de 1980, como también que, la excepción que en cuanto a la pensión gracia permite la compatibilidad en el pago de dos pensiones de carácter nacional (pensión gracia y pensión ordinaria de jubilación) en virtud de la Ley 91 de 1989, es limitada 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 43 de 1975, quienes deberán reunir los demás requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913.

En posterior sentencia, analizó lo referente a la pensión gracia para docentes nacionales, en providencia que la Sala trae a colación:

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de agosto de 1997, expediente S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.



*“Es preciso anotar que, como lo manifestó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 1997, expediente No. S - 699, actor: Wilberto Therán Mogollón, criterio jurisprudencial que reitera de nuevo ahora la Corporación, la pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expedieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió 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. Y se dice que constituye privilegio gratuito porque la Nación hace el pago sin que el docente hubiese trabajado para ella.*

*El numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913 prescribe que para hacerse acreedor a la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...”.*

*De lo anterior se establece, de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la Nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por ende, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.*

*Destaca la Sala que de acuerdo con el artículo 6° de la Ley 116 de 1928, al sujetarse lo allí dispuesto a las exigencias de la Ley 114 de 1913, para que pudiera tener derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que este ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se concedía a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.*

*El inciso 2 del artículo 3 de la Ley 37 de 1933 lo que hizo fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria.*

*Conforme a lo anterior, no es viable admitir que con motivo de la expedición de esta norma, pueda reconocerse la pensión gracia a todos los que prestan sus servicios a la Nación, por ser los maestros a que ella se refiere docentes de carácter nacional, por las razones que se plantean en la aludida providencia del 26 de agosto de 1997.*

*Por último, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 preceptúa:*

*“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 hubiere 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, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”.*



*La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el proceso de nacionalización de la educación primaria como secundaria, iniciado con la Ley 43 de 1975. A ellos, por haberseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad “. . . con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”; hecho que modificó la Ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto esta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “. . . otra pensión o recompensa de carácter nacional”.*

*Así las cosas, en las condiciones anotadas, se podía recibir en un mismo tiempo pensión de jubilación departamental y nacional, pero en ningún caso dos pensiones de carácter nacional, hasta la entrada en vigencia la Ley 91 de 1989.*

*Como ya se dijo, el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, dispuso la compatibilidad en el pago por parte de la Caja Nacional de Previsión Social de dos clases de pensiones, a saber: la pensión de gracia y la pensión ordinaria o de derecho, pero con fundamento en las leyes que regulan tal aspecto y sin apartarse de la observancia imperativa del cumplimiento de la totalidad de los requisitos que están en las disposiciones; así se reitera la imposibilidad de otorgar la pensión gracia en condiciones distintas a las allí consagradas.*

*Luego del anterior recuento normativo, tenemos que la apoderada de la parte demandada dentro del expediente confunde los términos docente nacionalizado con docente nacional.*

*Para dar claridad y precisión a los términos utilizados, la Ley 43 de 1975, dispone:*

*“Para los efectos de la presente ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:*

*Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.*

*Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de Enero de 1.976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1.975.*

*Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de Enero de 1.976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1.975.*



*Parágrafo. Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.”<sup>4</sup>*

Así las cosas, de las anteriores normas y antecedentes jurisprudenciales, concluye la Sala que los requisitos para acceder a la pensión gracia, son:

1. Veinte (20) años de servicios como:
  - Maestros de escuelas primarias oficiales con nombramiento departamental o municipal.
  - Maestros de enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública con nombramiento departamental o municipal.
  - Maestros de escuelas primarias oficiales, de enseñanza secundaria, normalista o como inspectores de instrucción pública con nombramiento nacionalizado, vinculado con anterioridad al 31 de diciembre de 1980.
2. Buena conducta en el desempeño del cargo.
3. Haber cumplido 50 años o hallarse en incapacidad por enfermedad u otra causa.

Teniendo en cuenta lo anterior, pasa la Sala a estudiar:

**b. El caso concreto.**

Se encuentra demostrado que a la demandada, JOSEFINA DEL SOCORRO ALMANZA ALMANZA, le fue concedida la pensión gracia por parte de CAJANAL, a través de la Resolución 007194 del 18 de julio de 1995<sup>5</sup>, efectiva a partir del 8 de octubre de 1993.

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A". Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Sentencia del 16 de abril de 2009. Radicación número: 05001-23-31-000-2003-02945-01(0798-08). Actor: FANNY DEL CARMEN MONTOYA. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL.

<sup>5</sup> Fol. 48 reverso a 50.



Igualmente, la mencionada pensión, fue reliquidada por inclusión de factores, a través de la Resolución 017035 del 16 de abril de 2013<sup>6</sup>, en cumplimiento de la sentencia proferida por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE DESCONGESTIÓN DE SINCELEJO<sup>7</sup>.

Se resalta que en la mencionada sentencia judicial, se tocó el tema de la reliquidación de la pensión gracia por inclusión de factores, pero en modo alguno se estudió la legalidad de la pensión otorgada, por lo que no puede hablarse de cosa juzgada sobre el tema puesto en discusión en el presente proceso, pues no existe identidad de pretensiones.

Por lo expuesto, se pregunta la Sala, ¿se encuentra demostrado que la demandada cumple con los requisitos legales para acceder a la pensión gracia otorgada?

Revisadas las pruebas allegadas, encontramos:

- La demandada, nació el 8 de octubre de 1943<sup>8</sup>, por lo que cumplió los 50 años de edad el 8 de octubre de 1993.
- Prestó sus servicios, en los siguientes períodos y clase de vinculación, conforme el estudio conjunto de las pruebas documentales allegadas por las partes, así:
  - Profesora **departamental** en Córdoba, desde el 17 de marzo de 1966 al 16 de marzo de 1973, para un total de 7 años<sup>9</sup>.
  - Profesora **nacional** en el colegio Simón Araujo de Sincelejo, desde el 1 de marzo de 1978, nombrada por resolución 2474 del 1 de marzo de 1978, emanada del Ministerio de Educación Nacional<sup>10</sup>, hasta la fecha de expedición del certificado, de fecha 8 de febrero de 1994.

---

<sup>6</sup> Fol. 105 a 107.

<sup>7</sup> CD ROM fol. 115, carpeta 25764540 radicado, archivo 3501.

<sup>8</sup> Fol. 95 reverso y registro civil de nacimiento visible en el CD ROM de antecedentes, carpeta CC25764540, archivo 5.

<sup>9</sup> Fol. 96 y CD ROM de antecedentes, carpeta CC25764540, archivo 7.

<sup>10</sup> Fol. 63 y reverso, 96 reverso, 97 a 99, y CD ROM de antecedentes, carpeta CC25764540, archivos 8 y 9.



Así las cosas, la demandada prestó sus servicios como docente territorial (departamental) por 7 años, y como docente nacional por 25 años 28 días.

En otras palabras, la actora no acredita 20 años de servicio como docente territorial o nacionalizada nombrada antes del 31 de diciembre de 1980, es decir, no cumple con el tiempo de servicios requerido para acreditar el derecho a la pensión gracia concedido, y el tiempo laborado con nombramiento nacional, emanado del Ministerio de Educación, no es válido para acreditar el derecho otorgado.

Así las cosas, existe claridad en este instante procesal, del incumplimiento de los requisitos para el acceso a la pensión gracia por parte de la demandada, por lo que ante la prueba de la ejecución de la decisión de la administración<sup>11</sup>, es claro que la decisión de conceder y reliquidar la pensión gracia de la accionada es contraria al ordenamiento jurídico, razones suficientes para decretar como medida cautelar su suspensión provisional, sin lugar a fijar caución, por lo dispuesto en el inciso final del artículo 232 del C.P.A.C.A.

**DECISIÓN:** En mérito de lo manifestado, la Sala Primera de Decisión Oral del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, al tenor de lo dispuesto por el artículo 233 del C.P.A.C.A.,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECRETESE** la suspensión provisional de los actos demandados, estos son, las Resoluciones N° 007194 del 18 de julio de 1995 expedida por CAJANAL y la N° 0017035 del 16 de abril de 2013 expedida por la UGPP, por las razones expuestas en la presente providencia.

**SEGUNDO: OTÓRGUESE** personería adjetiva al abogado CARLOS ANDRÉS SALGADO BRAVO portador de la T.P. 237.704 del C.S. de la J., para actuar en

---

<sup>11</sup> A fol. 43 a 45, FOPEP certifica los valores pagados a la accionada por concepto de la pensión gracia acá discutida.



nombre y representación de la demandada, para los efectos y en los términos del memorial poder visible a fol. 154.

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión del día de hoy, según Acta N° 075.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**