



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Sustanciador **CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**

San José de Cúcuta, cinco (05) de abril de dos mil trece (2013)

Ref. Medio de Control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho- Lesividad
Radicado : 54-001-23-33-000-2012-00187-00
Actor : Cajanal E.I.C.E. en Liquidación
Demandado : Guadalupe Vera de Ponce

Visto el informe secretarial a folio 357, procede el Despacho a **resolver la SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS DEMANDADOS, Resolución No . 9705 del 14 de mayo de 2002**, “Por la cual se reliquida una pensión de jubilación” y **Resolución No. 6541 del 31 de julio de 2006**, “Por la cual se da cumplimiento al Fallo de Tutela, proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, y se resuelve un recurso de reposición”, solicitud efectuada por Cajanal en Liquidación, de conformidad con la normatividad relativa al caso concreto, para lo cual se tiene que:

*El artículo 229 del C.P.A.C.A. establece: **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...”

*El artículo 230 del C.P.A.C.A. establece: “**Contenido y alcance de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de **suspensión**, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el juez o magistrado ponente podrá decretar, una o varias de las siguientes medidas:*

(...)

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo...”

*El artículo 231 del C.P.A.C.A, señala: **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...”

De conformidad con la normatividad anterior, se entrará a analizar los actos demandados y a confrontarlos con las pruebas allegadas con la solicitud, previa la valoración de dichas pruebas:

Entonces como actos demandados tenemos:

- 1) **Resolución No. 9705 del 14 de mayo de 2002**, “Por la cual se reliquida una pensión de jubilación” y
- 2) **Resolución No. 6541 del 31 de julio de 2006**, “Por la cual se da cumplimiento al Fallo de Tutela, proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, y se resuelve un recurso de reposición”

En cuanto a las normas presuntamente violadas se tienen:

- 1) Artículo 1º y 4º de la Ley 114 de 1913, complementada y adicionada por la Ley 116 de 1928 y 37 de 1933 y de la Ley 91 de 1989.

Aduce el solicitante de la suspensión provisional, que los actos demandados son manifiestamente violatorios de la citada normatividad, toda vez que la señora Guadalupe Vera de Ponce, **no reúne los requisitos de tiempo de servicio consagrado en el art. 1º de la Ley 114 de 1913 para obtener la pensión gracia**, en lo que respecta a que ese derecho lo tienen los maestros de escuela primaria oficiales que hayan servido en el magisterio por un tiempo no menor de 20 años, norma que fue complementada y adicionada por la Ley 116 de 1928 y Ley 37 de 1933, que lo hizo extensivo a los maestros de educación secundaria, pero del orden distrital, municipal o departamental, en concordancia con lo señalado en la Ley 91 de 1989, que señala el alcance de la misma para el personal docente Nacional, Nacionalizado y Territorial.

Que de conformidad con la Ley 114 de 1913, no es admisible computar tiempos de servicios prestados a la Nación con los prestados en departamentos, municipios o distritos, por lo que no es viable tener en cuenta el tiempo de servicios prestado en la institución del orden Nacional.

Así pues, el Despacho trae a colación los artículos **1º y 4º de la Ley 114 de 1913**, presuntamente violados por los actos demandados y sus respectivas reformas, que señalan:

“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. (Derogado por la Ley 45 de 1913).

3. *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.*

El artículo 6º de la **Ley 116 de 1928**, establece:

*“Artículo 6. Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la **ley 114 de 1913** y demás que a ésta complementan. 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.”*

El artículo 3º de la **Ley 137 de 1933**, establece:

“Artículo 3. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedaran nuevamente en la cuantía señalada por las leyes.

Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.”

La **Ley 43 de 1975**, “Por la cual se nacionaliza la educación primara y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarias; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”, establece:

“Artículo 1º.- 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, comisarias, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley.*

Parágrafo.- El nombramiento del personal en los planteles que se nacionalizan por medio de esta Ley, o se hayan nacionalizado anteriormente, continuará siendo hecho por los funcionarios que actualmente ejerzan dicha función. Modificado Ley 24 de 1988 y [Ley 29 de 1989](#).

La **Ley 91 de 1989**, “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”, respecto a los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, señala:

“Artículo 1º.- Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:

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

2. Personal nacionalizado. Son los docentes 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.

3. Personal territorial. Son los docentes 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.

Parágrafo - Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.

Artículo 15º.- A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el 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** 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. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante [Sentencia C-489 de 2000](#), siempre y cuando se entienda que las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia la ley 91/89, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989, quedan a salvo de la nueva normatividad por cuanto constituyen derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer.**

De la normatividad anterior se colige que La pensión de “gracia”, denominada así por obedecer no a una cotización sino a una concesión del Estado con los educadores, fue creada por la Ley 114 de 1913, i) para ser pagada a los maestros de escuela primaria oficial, ii) que hayan servido en el magisterio por un tiempo no menor de veinte años, iii) que hayan ejercido su profesión con honradez y dedicación, iv) que hayan observado buena conducta y v) que no hayan recibido ni reciben otra recompensa de carácter nacional, vi) con la excepción que en la misma norma se establece, de la compatibilidad para recibir dos pensiones siempre y cuando una de ellas sea otorgada por un ente territorial.

En cuanto a las pruebas allegadas por el solicitante de la suspensión provisional, tenemos:

1)- Fotocopia auténtica del expediente de la Pensión de Gracia de la Señora MARIA GUADALUPE VERDA DE PONCE Rad.1142/99.

2)- Copia auténtica de los actos Administrativos a demandar Resolución 9705 del 14 de Mayo del 2002 y la Resolución No.6541 del 31 de Julio del 2006, dentro de la historia pensional Rad.1142/99.

Ahora, con respecto a los actos demandados tenemos:

- **La Resolución No. 9705 del 14 de mayo de 2002**, ordena la reliquidación de una pensión de jubilación”, (fols. 111 y 113), la cual fue proferida por la Caja Nacional de Previsión Social, así mismo señala en el citado acto demandado, que la señora Vera de Ponce, **fue pensionada por Cajanal mediante Resolución No. 14839 del 09 de diciembre de 1985**, efectiva a partir del 25 de enero de 1985, en una cuantía de \$31.100,19 M/CTE., y por el tiempo laborado en el Departamento Norte de Santander desde el 01 de enero de 1953 al 29 de julio de 1985, **es decir, laboró 32 años como docente al servicio del Departamento Norte de Santander.**

Así mismo que para efectos de la reliquidación, en el acto demandado **se allegaron nuevos tiempos laborados** en el Departamento Norte de Santander, **desde el 30 de julio de 1985 al 08 de febrero de 2001, es decir**, según el acto demandado, **laboró 16 años más como docente al servicio del Departamento Norte de Santander.**

- Ahora pasemos al segundo acto demandado, **-Resolución No. 6541 del 31 de julio de 2006**, “Por la cual se da cumplimiento al Fallo de Tutela, proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, y se resuelve un recurso de reposición”, vista a folios 240 al 244, la cual fue proferida por la Caja Nacional de Previsión Social. fue expedida con el fin de dar cumplimiento al fallo de tutela emanado por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá y de igual manera, para resolver el recurso de reposición interpuesto por la señora VERA DE PONCE.

Que dentro del citado acto demandado, se hace referencia a que conforme al fallo de tutela aducido, se reliquidará la pensión gracia con todos los factores salariales devengados por la citada señora VERA DE PONCE, de conformidad con lo establecía el art. 4º de la Ley 4ª de 1966, sin prescripción, junto con la respectiva indexación y la retroactividad de la reliquidación, desde el momento de adquirir el derecho, esto es, desde el 25 de enero de 1985, incluso también por retiro de servicio.

Actuación del Despacho

De la solicitud de suspensión provisional efectuada por Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, el Despacho corrió traslado a la demandada por el término de cinco (5) días, de conformidad con el art. 233 del C.P.A.C.A., a lo cual la demandada a través de apoderado se pronunció manifestando lo siguiente:

Señala que la señora MARÍA GUADALUPE VERA DE PONCE, laboró como docente de primaria ininterrumpidamente en el Municipio de Herrán entre los años 1953 y 2000, es decir 48 años.

Todos estos años de labor docente los desempeñó para el Departamento Norte de Santander, por lo que no tiene sustento lo manifestado por Cajanal en afirmar que la demandada haya prestado sus servicios en instituciones del orden Nacional, además cuando la señora VERA DE PONCE cumplió 50 años de edad y le dieron la pensión gracia tenía 32 años de servicio en primaria, tiempo que los prestó al servicio del Departamento Norte de Santander y en

estos momentos todos los docentes que cuentan con la pensión gracia, tienen la calidad de Nacionalizados, en consecuencia no puede la parte demandante confundir el término Nacionalizado con Nacional, toda vez que la Ley 91 de 1989, aclara cuales que los tipos de vinculación de los docentes son Nacionales, Nacionalizados y Territoriales, concluyendo que lo dicho por Cajanal es falso, ilógico e irreal.

El Apoderado de la demandada, allega el acervo probatorio en copia simple, a partir de los folios 348 al 353.

Decisión

El Despacho negará la solicitud de suspensión provisional de los actos demandados, toda vez que se considera que del análisis y la confrontación de los mismos con las pruebas allegadas por el solicitante, no se evidencia en un análisis inicial, violación de la normatividad aludida por el solicitante.

Siguiendo lo establecido en los arts. 229, 230 y 231 del C.P.A.C.A., el Despacho procedió a determinar si existió vulneración de las normas invocadas, haciendo un análisis de la confrontación de los actos demandados con las pruebas allegadas por el solicitante de la suspensión provisional, así como de la jurisprudencia del Consejo de Estado, de la siguiente manera:

1)- El Consejo de Estado respecto a la suspensión provisional de los efectos del acto demandado señaló¹:

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: “La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”, es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba...”

En razón a lo anterior y teniendo en cuenta las pruebas allegadas por Cajanal en Liquidación, vistas a partir del folio 37 al 317, el Despacho considera que si bien es cierto las mismas pueden conducir a que se determine si la demandada tiene o no derecho a la pensión gracia, no menos es cierto que la parte actora solicitó la suspensión de los actos demandados y los mismos ordena la reliquidación de la pensión gracia y no su reconocimiento, derecho este que se reconoció a través la **Resolución No. 14839 del 09 de diciembre**

¹Auto del 13 de septiembre de 2012, Proceso: 11001-03-28-000-2012-00042-00Magistrada Ponente: Susana Buitrago Valencia..

de 1985, acto que no fue demandado, por ende las pruebas allegadas no son el soporte jurídico en este momento para determinar que los actos demandados, hayan violado la normatividad aludida por el solicitante, relativa al no cumplimiento por parte de la demandada de los requisitos para la obtención de la pensión gracia, puesto que como se dijo, la parte actora demandó fue los actos de reliquidación de la pensión gracia y en ninguno de los apartes de los actos demandados se hace el estudio de requisitos para obtenerla.

De acuerdo con lo expuesto, en esta instancia del proceso, no es posible concluir por confrontación de los actos acusados, las normas invocadas por el solicitante y las pruebas aportadas, si la demandada señora MARÍA GUADALUPE VERA DE PONCE, cumple con los requisitos para la pensión gracia, pues no surge ni se hace evidente la violación de la normativa aludida, en razón a que los actos acusados no guardan relación con la normas presuntamente vulneradas.

Las anteriores razones resultan suficientes para negar la suspensión provisional de los actos acusados.

En consecuencia se dispone:

PRIMERO: **Niéguese** la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados **Resolución No. 9705 del 14 de mayo de 2002**, “Por la cual se reliquida una pensión de jubilación” y **Resolución No. 6541 del 31 de julio de 2006**, “Por la cual se da cumplimiento al Fallo de Tutela, proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, y se resuelve un recurso de reposición”, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriado el presente auto, manténgase el expediente en Secretaría hasta que se de cumplimiento a lo ordenado en el auto admisorio de la demanda de fecha 05 de febrero de 2013, (fols. 324 y 325).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ORIGINAL FIRMADO
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado