



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE
VILLAVICENCIO**

Villavicencio, diez (10) de febrero de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: UGPP
DEMANDADO: MOISÉS ARANGO ÁVILA
EXPEDIENTE: 50-001-33-33-004-2017-00106-00

Advierte el Despacho que mediante auto del 6 de febrero de 2019 (folio 382), se ordenó requerir a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta con el fin de estudiar de oficio la acumulación de procesos conforme a lo previsto en el artículo 148 del C.G.P., obteniendo respuesta a través del Oficio N°. SGTAM 19-1022 fechado 13 de marzo de 2019 (folio 396), en el que se indicó que el expediente No. 2016-00833, se encontraba al Despacho de la Magistrada Ponente pendiente de fijar fecha de Audiencia Inicial y allegó copia del escrito de demanda en seis (6) folios.

Encontrándose el presente proceso al Despacho, se consultó el Sistema Justicia Siglo XXI, verificándose que mediante providencia del 14 de agosto de 2019, se señaló fecha y hora para llevar a cabo la Audiencia Inicial dentro del proceso N°. 500012333000-2016-00833-00, razón por la cual, no es procedente en este momento, el envío del presente proceso al superior para el estudio de acumulación, pues al haberse señalado fecha para celebrar audiencia inicial no se cumplen las reglas previstas en el artículo 148 del C.G.P.

En virtud de lo anterior, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar elevada en el escrito de demanda por la UGPP, relativa a la suspensión provisional de la Resolución N°. RDP 037912 del 16 de agosto de 2013 proferida por la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP por medio de la cual da cumplimiento al fallo judicial proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué de fecha 6 de octubre de 2006 y reconoce pensión mensual vitalicia de jubilación gracia al señor MOISÉS ARANGO ÁVILA, en cuantía de UN MILLÓN DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS MCTE. (\$1.268.832), efectiva a partir del 30 de diciembre de 2000.

SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La entidad demandante, sustentó la solicitud de suspensión provisional en el concepto de violación (fls. 13 a 15) indicando que el acto administrativo demandado desconoce de manera directa las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, por lo cual es procedente su suspensión.

Con este propósito, citó normatividad y jurisprudencia relacionada con pensión gracia, destacando que la prestación la causan los docentes que cumplan 20 años de servicios en colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.

Señaló que revisado el expediente administrativo del señor MOISÉS ARANGO ÁVILA, se verifica que su vinculación fue nacional, por lo cual no cumple con los requisitos exigidos

en la Ley 114 de 1913, consistente en 20 años de servicio con vinculación departamental, distrital o nacionalizado.

Agregó que el acto de reconocimiento fue proferido contraviniendo el orden público, y por ende afecta la estabilidad del Sistema General de Pensiones y ocasiona un detrimento al erario, por lo cual solicita se acceda a la suspensión provisional reclamada.

POSTURA DEL DEMANDADO MOISÉS ARANGO ÁVILA

En el término de traslado de la solicitud de medida cautelar, el señor MOISÉS ARANGO ÁVILA, a través de apoderado, se opuso a la prosperidad de la misma (fls. 263-272), aduciendo que la solicitud de cautela no cumple los presupuestos para su procedencia, toda vez que la entidad no presentó elementos mínimos que logren acreditar, en el análisis del acto demandado la transgresión de las normas superiores invocadas.

Señaló que el derecho pensional fue reconocido mediante sentencia de fecha 6 de octubre de 2006 dentro de la Acción de Tutela N°. 2006-00194, proferida por el Juzgado Segundo Civil de Circuito de Magangué, la cual hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, decisión que fue objeto de tutela, declarada improcedente, quedando incólumes los efectos de la protección.

Indicó que al no haberse declarado nulo el acto de reconocimiento de la pensión gracia por la jurisdicción contenciosa administrativa, no puede accederse a la suspensión, continuando investido de presunción de legalidad.

CONSIDERACIONES

En los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conforme lo dispone el artículo 229 del C.P.A.C.A., podrá solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, medidas cautelares a las cuales, si es del caso, accederá el juez o magistrado por medio de providencia motivada a fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, y sin que tal decisión signifique un prejuzgamiento.

La suspensión provisional está regulada en el artículo 231 del C.P.A.C.A.¹, y exige para su prosperidad que la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de la medida deprecada, surja del análisis del acto demandado de forma conjunta con las normas superiores indicadas como violadas y del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

De la normativa citada, se deducen los parámetros de índole formal y sustancial que se deben tener en cuenta para la procedencia de dicha medida cautelar, como son: i) que se efectúe en la demanda o en escrito separado, ii) la violación debe surgir 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 y iii) que si se trata del medio de

¹ Art. 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.

control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

En cuanto a los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015, expediente 2014-03799, Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

"La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el fumus boni iuris y periculum in mora. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho."

Así pues, el Despacho en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, debe verificar la concurrencia de los elementos que ameritan la imposición de la suspensión provisional del acto acusado.

Caso Concreto

En el presente asunto la UGPP solicitó la suspensión provisional de la Resolución N°. RDP 037912 del 16 de agosto de 2013 proferido por la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales, en cumplimiento al fallo judicial de fecha 6 de octubre de 2006 proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué; afirmando que el acto acusado que reconoció la pensión gracia al señor MOISÉS ARANGO ÁVILA, transgredió las normas que regulan la materia, pues se reconoció la prestación al demandado sin cumplir los requisitos para obtener el derecho, pues tiene la calidad de docente nacional.

Respecto a las normas constitucionales que se invocan como vulneradas, de la lectura atenta del concepto de violación, se tiene que versan sobre la creación y reglamentación de la pensión gracia consagrada inicialmente en los artículos 1° y 4° de la Ley 114 de 1913, y la Ley 116 de 1928, la cual extendió este beneficio a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de la instrucción pública, en colegios departamentales o municipales.

Como soporte probatorio, la UGPP aportó con la demanda parte del expediente administrativo del docente, dentro del cual obra certificación de tiempo de servicio, expedida por la Secretaría de Educación del Departamento del Meta (folio 37) donde se observa que, *"el señor ARANGO ÁVILA MOISÉS identificado con la cedula de ciudadanía N°. 5.039.312 presta sus servicios en el nivel Básica Secundaria, /.../ y mediante Resolución N°. 14290 del 28 de agosto de 1979 fue nombrado en el Instituto Agrícola La Holanda en Granada – Meta, con efectos fiscales a partir del 8 de agosto de 1979"*.

El Despacho, conforme a lo preceptuado en el artículo 231 del C.P.A.C.A. y en aplicación de los criterios para la adopción de la medida, luego de una lectura atenta de la resolución acusada y en observancia de las pruebas que obran en el plenario, considera relevante, analizar las condiciones en las cuales se accede a la pensión gracia, con miras a identificar una eventual confrontación del acto administrativo con el ordenamiento jurídico.

Al respecto, debe señalarse que la pensión gracia fue establecida mediante la Ley 114 de 1913, a favor de los maestros de las escuelas primarias oficiales y se hizo extensiva a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, al igual que a los docentes de enseñanza secundaria del mismo orden, en los términos contemplados en la citada ley, mediante los artículos 6 de la Ley 116 de 1928 y 3 de la Ley 37 de 1933.

En efecto, la Ley 114 de 1913 en sus artículos 1º y 4º determinó los requisitos que deben cumplirse para percibir esta prestación, señalando que podrán ser beneficiarios los docentes que hayan servido al magisterio por un término no menor de 20 años y que cumplieran con los requisitos de desempeñar el empleo con honradez y consagración, buena conducta, haber cumplido cincuenta años, condicionando que dicha prestación no sería compatible con otra pensión o recompensa de carácter nacional.

Con posterioridad al proceso de nacionalización, los docentes de educación primaria y secundaria quedaron vinculados directamente a la Nación, estableciéndose una diferencia entre estos docentes y aquellos adscritos a los entes nacionalizados o territoriales, como bien se determinó en el artículo 1º de la Ley 91 de 1989², así:

"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 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

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."

Esta misma norma, en el numeral 2º del artículo 15 dispuso que *"Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1.913, 116 de 1.928, 37 de 1.933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos..."*

En consecuencia, los docentes vinculados después del 31 de diciembre de 1980, tienen el mismo régimen prestacional de los servidores públicos nacionales, y por ello tienen derecho a una sola pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año, pues la pensión gracia consagrada en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 solo beneficiaba a los docentes de primaria, empleados normalistas, inspectores educativos y maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, vinculados al sector público con anterioridad al 30 de diciembre de 1980.

El Consejo de Estado³ unificó su postura en torno a las controversias suscitadas para el reconocimiento de la pensión gracia de aquellos docentes financiados con recursos provenientes del situado fiscal o sistema general de participaciones y en los casos en que para su nombramiento medio el delegado del Ministerio de Educación Nacional ante el respectivo Fondo Educativo Regional (FER), precisando que en cualquiera de estos eventos el docente tiene derecho a la pensión gracia pues ostenta la condición de docente

² Por medio de la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia SUJ-11-52 del 21 de junio de 2018, Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuarter, radicado 25000 23 42 000 2013 04683 01 (3805-2014)

territorial o nacionalizado, indicando que para el reconocimiento de la aludida prestación lo relevante es acreditar con los actos administrativos de nombramiento que la plaza a ocupar es de naturaleza territorial, sin que importe si la financiación de estos educadores provenía de las rentas endógenas de la entidad territorial o exógenas, como el situado fiscal cuando tales plazas docentes, eran administradas por los FER.

Descendiendo al caso del señor MOISÉS ARANGO ÁVILA, advierte el Despacho que de conformidad con la certificación de tiempo de servicio (fl. 37), aportada por la entidad demandante el docente fue nombrado mediante Resolución N°. 14280 del 28 de agosto de 1979 con efectos fiscales a partir del 8 de agosto de 1979, es decir antes del 31 de diciembre de 1980.

De igual manera, se establece que fue nombrado como profesor de enseñanza secundaria en la Escuela Agropecuaria del Municipio de Granada – Meta, siendo necesario precisar que 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.

Para el Despacho, no resulta evidente que el tiempo de servicio que el señor MOISÉS ARANGO ÁVILA, prestó al departamento del Meta fue de carácter nacional y que por tal razón no cumple con los requisitos establecidos para la causación de la pensión gracia, pues como se advierte del plenario a primera vista, de acuerdo a la Resolución N°. 14280 del 28 de agosto de 1979, el demandado fue nombrado como profesor de enseñanza secundaria para ocupar una plaza en Escuela Agropecuaria del Municipio de Granada – Meta, en principio una plaza de carácter territorial.

Así mismo, se advierte que no obran en el expediente prueba alguna que acredite la naturaleza nacional de los recursos con los cuales se financió la plaza de docente secundaria de la Escuela Agropecuaria del Municipio de Granada – Meta, con el fin de desvirtuar su connotación territorial.

Adicionalmente, se observa que la fecha de vinculación del docente MOISÉS ARANGO ÁVILA, está contemplada dentro de la transición que trata el artículo 15 de la Ley 91 de 1989⁴ para ser beneficiario de la prestación, es decir antes del 31 de diciembre de 1980.

En tal contexto, del análisis realizado en precedencia no resulta evidente una contradicción entre el acto administrativo demandado y las normas superiores invocadas como violadas, ni tampoco se allegó prueba suficiente que permita concluir que la decisión de conceder la pensión gracia, vulnera el ordenamiento jurídico

Resta indicar que en el presente asunto, tampoco se demostró el perjuicio irremediable presuntamente sufrido por la entidad demandante, que amerite el decreto de la medida cautelar invocada, pues además de lo indicado sobre la afectación a la estabilidad del Sistema General de Pensiones y el detrimento al erario, no se acreditaron los presupuestos señalados en la Corte Constitucional⁵ relativos a la inminencia, urgencia y gravedad cuya existencia justifique la adopción de una medida.

⁴ Artículo 15. 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: 1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes. Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley.

⁵ Sentencia T-471/17

Sumado a lo anterior, debe resaltarse que el demandado es un sujeto de especial protección constitucional al cual debe garantizarse el derecho fundamental al mínimo vital, como quiera que se trata de una persona con 69 años de edad⁶, frente a la cual en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷ se ha expresado que merece un tratamiento especial, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en los artículos 1º, 13, 46 y 48 de la CP., por lo cual debe defenderse prioritariamente, su mínimo vital que permite la promoción de la dignidad de los ancianos, sin que se haya acreditado por parte de la entidad que el accionado cuenta con otros medios de subsistencia que le garantizaran su mínimo vital.

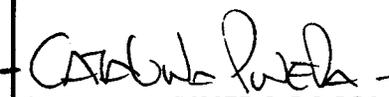
Así las cosas, no encuentra el despacho argumentos contundentes que permitan configurar la censura endilgada que amerite declarar en esta etapa procesal la suspensión provisional del acto administrativo acusado y conforme a lo considerado por el Consejo de Estado, no procede el decreto de la medida cuando no se cuentan con suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración, sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la sentencia.

Por lo anterior, al no reunirse los requisitos previstos en el artículo 231 del C.P.A.C.A, no se accederá a la medida cautelar solicitada, siendo procedente que se continúe con el trámite del proceso.

RESUELVE:

NEGAR la suspensión provisional de la Resolución N°. RDP 037912 del 16 de agosto de 2013 proferida por la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE,


CATALINA PINEDA BACCA
 Juez

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE VILLAVICENCIO NOTIFICACIÓN ESTADO ELECTRÓNICO (Art. 201 C.P.A.C.A.)	
La anterior providencia se notifica por anotación en estado electrónico N° <u>004</u> de 11 de febrero de 2020.	
 DANIEL ANDRÉS CASTRO LINARES Secretario	

⁶ Nació el 30 de diciembre de 1950 como se desprende del registro de nacimiento obrante a folio 36 del expediente.

⁷ Sentencia T-073/11