



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: Dr. EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
**San José de Cúcuta, Trece (13) de agosto de dos mil quince (2015)**

**Radicación número:** 54-001-23-33-000-2013-00047-00  
**Actor:** Cajanal Eice hoy en liquidación  
**Demandado:** Martha Rondón Duarte  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Medida Cautelar**

De conformidad con el informe Secretarial que antecede, corresponde a la Sala pronunciarse sobre la medida de suspensión provisional solicitada por la entidad demandante en contra de la Resolución No 00028 del 6 de enero de 1998, No 11693 del 13 de octubre de 2007 y UGM2258N del 27 de Julio de 2011; emanadas de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE hoy en liquidación, mediante la cual se reconoció la pensión de gracia en cumplimiento de un fallo de tutela de la Señora MARTHA RONDÓN DUARTE, por no reunir los requisitos señalados en la ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 238 de la Constitución Política y 152 inciso 2 del Código Contencioso administrativo, Solicitud efectuada por Cajanal, de conformidad con la normatividad al caso concreto.

Sea pertinente señalar que en el presente acción la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta del Honorable Consejo de Estado en providencia del 19 de marzo del 2015<sup>1</sup>, decidió dejar sin efectos lo actuado a partir de la notificación del auto del 19 de mayo de 2013 (inclusive), proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander razón por la cual es pertinente luego de haberse surtido la notificación de la accionada dar el trámite correspondiente.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 Solicitud de Suspensión Provisional

Solicita la entidad demandante como medida cautelar que se decrete la suspensión provisional de la Resolución No 00028 del 6 de enero de 1998, No 11693 del 13 de octubre de 2007 y UGM2258N del 27 de Julio de 2011;

<sup>1</sup> Folio 741 a 749 Cuaderno Principal No 3

emanadas de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE hoy en liquidación, mediante la cual se reconoció la reliquidación de la pasión de gracia en cumplimiento de un fallo de tutela de la Señora MARTHA RONDÓN DUARTE.

Argumentó al efecto que la demandada no cumplió con los requisitos legales contenidos en las leyes 11 de 1913, 4ª de 196, 33 de 1985, 37 de 1933 y los Decretos 81 de 1976 y 1045 de 1978, para su reconocimiento en la medida que, de un lado, para la acreditación del mínimo de 20 de años de servicio se tuvo en cuenta tiempos laborados como docente nacional, lo cual contraviene la normatividad y jurisprudencia sobre la materia, y de otra parte que, su reliquidación se dio en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá.

## **1.2 Posición de la señora Martha Rondón Duarte**

Se tiene que efectivamente en el cuaderno de medida cautelar a folio 16 se encuentra escrito suscrito por la señora MARTHA RONDÓN DUARTE en el que se manifiesta sobre la medida cautelar, sin embargo dicho escrito no se tendrá en cuenta pues en el caso se está actuando en un modo de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho –Lesividad-, en el cual toda persona deberá actuar por intermedio de apoderado judicial tal y como lo dispone el artículo 73 del Código General del Proceso y el 160 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual dicho escrito no será tenido en cuenta por la Sala.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia de la Sala para pronunciarse.**

Es competente la Sala para pronunciarse de la presente solicitud de medida cautelar pretendida por el demandante conforme a pasará a exponerse:

El artículo 125 del CPACA dispuso que sean competentes las Salas de los Tribunales Administrativos para dictar las providencias a las que se refieran los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 ibídem, a saber:

*"1. El que rechace la demanda.*

**2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.**

3. El que ponga fin al proceso.

4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.” (Subrayas y Negrillas fuera del texto original)

Lo transcrito permite concluir que, en el presente caso es competente la Sala para pronunciarse sobre la medida cautelar pretendida por el actor, como quiera que la misma será decretada a su favor.

**2.2 La medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo, en el CPACA.**

La suspensión provisional de un acto administrativo es una medida cautelar de carácter material, como quiera que con el decreto de aquella se suspendan los atributos de fuerza ejecutiva y ejecutoria del acto administrativo, con la finalidad de proteger los derechos que se pueden ver vulnerados con la aplicación del acto administrativo cuya legalidad se cuestiona<sup>2</sup>.

El artículo 229 del CPACA dispone que, en todos los proceso declarativos que se adelanten en esta jurisdicción, antes de notificarse el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, podrá el juez o magistrado ponente decretar, a petición de parte debidamente sustentada, “*las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia...*”, sin que dicha decisión involucre, por contera, un prejuizamiento.

El artículo 230 siguiente señala que, según la necesidad, se podrán decretar conjuntamente una o varias medidas cautelares, entre las cuales se encuentra la suspensión provisional de un acto administrativo, prevista en el numeral 3º del artículo mencionado.

---

<sup>2</sup> Cfr. “Las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Así, las medidas cautelares constituyen una parte integrante del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder a la justicia, no sólo porque garantizan la efectividad de las sentencias, sino además porque contribuyen a un mayor equilibrio procesal, en la medida en que aseguran que quien acuda a la justicia mantenga, en el desarrollo del proceso, un estado de cosas semejante al que existía cuando recurrió a los jueces” Consejo de Estado, Sentencia del 22 de junio de 2011, Radicado: 76001-23-31-000-1996-02876-01(19311), Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

En ese orden, el artículo 231 *ibídem* enseña que “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...” y si adicional a la nulidad, se solicita el restablecimiento del derecho en conjunto con la indemnización de perjuicios, deberá probarse, si quiera sumariamente, la existencia de los mismos.

Respecto de la aplicación del artículo 231 del CPACA, la Sección Quinta del Consejo de Estado, con la ponencia de la doctora Susana Buitrago Valencia, en auto del 4 de octubre de 2012, dictado en el expediente 11001-03-28-000-2012-00043-00, dijo:

*“La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1°) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la **violación de las disposiciones invocadas, surge**, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal –cuando el proceso apenas comienza–, como conclusión del: **i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** 2°) La medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.*

*Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: 1°) realizar **análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2°) **estudie** las pruebas allegadas con la solicitud.*

*Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término “surgir” (del latín *surgere*), significa aparecer, manifestarse, brotar.<sup>3</sup>*

*En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el C.P.A.C.A. de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior C.C.A. –Decreto 01 de 1984–, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera **manifiesta**, apreciada por **confrontación directa** con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.*

*De las expresiones “manifiesta” y “confrontación directa” contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, tradicionalmente la*

<sup>3</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, consultado en <http://lema.rae.es/drae/?val=surja>

*doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura **excluía** que el operador judicial pudiera incursionar en **análisis** o **estudio**, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer prima facie, esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.*

*Aunque 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 2° inciso del artículo 229 del C.P.A.C.A. (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.”*

Con los anteriores lineamientos, concluye la Sala que en aras de resolverse la solicitud de suspensión provisional de un acto administrativo, está facultado el Juez de lo Contencioso Administrativo para realizar un estudio de las pruebas que acompañen la solicitud y el cotejo con el ordenamiento jurídico invocado, siendo prudente advertir que dicho estudio en modo alguno deberá involucrar razones de peso que consideren un prejuzgamiento.

### **2.3 Del caso concreto**

En el caso bajo estudio, la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE ya liquidada mediante la Resolución Numero 4911 de **Junio 11 de 2013**), solicita que se decrete la suspensión provisional de la Resolución No 00028 del 6 de enero de 1998, No 11693 del 13 de octubre de 2007 y UGM2258N del 27 de Julio de 2011 proferida por dicha entidad, mediante la cual reconoció una pensión gracia en cumplimiento de una fallo de tutela a la señora Martha Rondón Duarte, al considerar que la citada no reúne los requisitos señalados en la ley, esto es, no cumplir con el tiempo de servicios de 20 años consagrado en el artículo 1 de la Ley 114 de 1913 y que no es viable tener en cuenta tiempos de servicios nacionales.

En análisis efectuado por la Sala Plena del H. Consejo de Estado, en Sentencia Unificadora S-699 del 26 de agosto de 1997, de las normas que rigen en relación

con la pensión gracia, la Sala precisó las condiciones para ser beneficiario de dicha prerrogativa:

*“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 expidieron 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 de dice que constituye privilegio gratuito porque la nación hace el pago sin que el docente hubiese trabajado para ella.*

*El artículo 1º de la Ley 114 mencionada es del siguiente tenor:*

*“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”.*

*El numeral 3º del artículo 4º prescribe que para gozar de 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...”.*

*Despréndese de la precisión anterior, 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 lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.*

*El artículo 6º. De la Ley 116 de 1928 dispuso:*

*“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 esta 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 aquella la que implica la inspección”.*

*Destaca la Sala que, al sujetarse la regla transcrita a las exigencias de la Ley 114 de 1913 para que pudiera tenerse derecho a la pensión gracia, dejó vigente lo que éste ordenamiento prescribía en el sentido de que dicha prerrogativa no se otorgaba a docentes que recibieran pensión o recompensa nacional.*

*Y la Ley 37 de 1933 (inc. 2º.art.3º.) lo que hizo simplemente fue extender la pensión aludida, sin cambio alguno de requisitos, a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria”.*

Pues bien, descendiendo al caso concreto sobre el carácter de vinculación y el tiempo de servicio de la señora MARTHA RONDON DUARTE como docente, que

son los requisitos que alega la entidad demandante que no cumple la citada para obtener el reconocimiento de la pensión gracia, se encuentra acreditado lo siguiente:

✓ Se encuentra acreditado dentro del proceso que la señora Martha Rondon Duarte, prestó sus servicios como docente departamental en forma continua desde el 1 de febrero de 1967 hasta el 16 de julio de 1973, según los hechos probados relacionados anteriormente, así:

- Mediante Decreto No. 842 de diciembre 30 de 1966 es nombrada como maestra de la Escuela Urbana Niñas Sagrado Corazón, del Municipio de Pamplona, posesionada el 1 de febrero de 1967; por decreto No 49 de enero 18 de 1968 fue nombrada seccional de la Escuela Urbana No. 5 El Carmen del Municipio de Pamplona y por Decreto No. 20 de enero de 1970 trasladada para la Escuela Urbana Cuatro de Julio del Municipio de Pamplona. Renunciando al cargo el 16 de julio de 1973. Cumpliendo con 6 años, 5 meses y 15 días laborados. (folio 59 - 38).

✓ Igualmente se encuentra acreditado dentro del expediente que la Señora MARTHA RONDÓN DUARTE se desempeñó como docente nacional, en forma interrumpida, desde el 1 de junio de 1973 hasta el 05 de julio de 2009, así:

- Por Resolución No. 9842 de Septiembre 18 de 1973, fue nombrada como maestra del Colegio Nacional José Eusebio Caro de Ocaña, hasta el 25 de agosto de 1976, cumpliendo con 3 años, 2 meses y 25 días laborados. (fl 37)

- Mediante Resolución No.6772 del 26 de agosto de 1976 fue trasladada al Colegio Nacional Hugo J. Bermúdez – Santa Marta, hasta el 24 de febrero de 1983, cumpliendo con 6 años, 5 meses y 29 días. (fl 37).

- Con resolución No. 2685 del 25 de febrero de 1983, es trasladada al Instituto Técnico Industrial Lucio Pabon Núñez - Ocaña, hasta el 27 de julio de 1997, con 14 años 5 meses y 3 días. (fl 37).

- Instituto Técnico Industrial Lucio Pabon Nuñez – Ocaña, resolución 1222 del 28 de Julio 1997 hasta el 06 de enero de 2005, laborando 7 años, 5 meses y 7 días. (fl 37)

-Instituto Técnico Industrial lucio Pabon Nuñez – Ocaña, Decreto 13 del 07 de Enero de 2005 hasta el 05 de Julio de 2009; con 4 años, 5 meses y 29 días. (fl 37)

En relación con la calidad de docente nacional, para acceder a la pensión gracia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, M.P Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, sentencia del 16 de febrero de 2012, Radicado No. (0867-11) prevé.

*“(...) Conforme a las anteriores pruebas descritas, se puede **observar que los tiempos que pretende acreditar para el reconocimiento de la prestación reclamada, en su mayoría fueron desempeñados en establecimientos nacionales como docente nacional.** En estas condiciones, los tiempos de servicio a la docencia acreditados con posterioridad al año 1975 no pueden computarse para el reconocimiento de la pensión gracia, pues no fueron prestados al servicio de una entidad de orden territorial o en establecimientos que se hayan visto afectados por el proceso de nacionalización, según lo exige la ley 114 de 1913 y demás normas que desarrollan dicha pensión. (...)”*

Por ende, según la jurisprudencia y las normas transcritas, podemos concluir, que para efectos del reconocimiento y pago de la pensión gracia, se requiere que los docentes acrediten una vinculación inicial antes del 1 de enero de 1981, que la misma sea de carácter nacionalizado o territorial, con 20 años de servicio al magisterio, continuo o discontinuo y 50 años de edad.

Por lo anterior, no es posible tener en cuenta el tiempo que laboró la accionada como docente del orden nacional, es decir el periodo comprendido entre el 1 de junio de 1973 hasta el 5 de julio de 2009; por lo cual se evidencia que para la acreditación del mínimo de 20 años de servicio se tuvieron en cuenta tiempos laborados como docente nacional, incumpliendo los requisitos establecidos en la ley para el reconocimiento de la pensión gracia.

En ese orden de ideas, a juicio de la Sala se encuentran satisfechos los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA, para que proceda la suspensión provisional del acto administrativo demandado, pues, se advierte la manifiesta

infracción de las disposiciones invocadas como vulneradas y del estudio de las pruebas allegadas al expediente, razones suficientes para decretar la suspensión provisional de la Resolución Resolución No 00028 del 6 de enero de 1998, No 11693 del 13 de octubre de 2007 y UGM2258N del 27 de Julio de 2011 pues en principio la demandada no acredita el cumplimiento de los 20 años de servicio como docente nacionalizada.

En razón de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

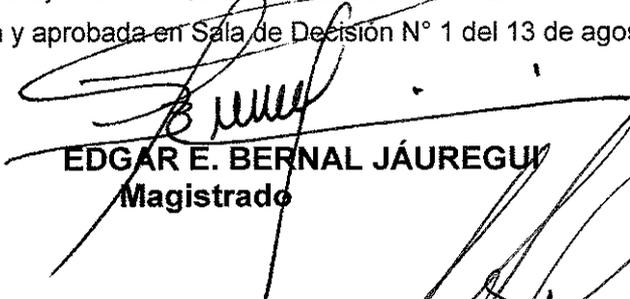
**RESUELVE**

**PRIMERO: DECRETAR** la suspensión provisional Resolución No 00028 del 6 de enero de 1998, No 11693 del 13 de octubre de 2007 y UGM2258N del 27 de Julio de 2011 emanadas de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE hoy liquidada mediante Resolución 4911 de junio 11 de 2013, mediante la cual se reconoció la reliquidación de la pasión de gracia en cumplimiento de un fallo de tutela de la Señora MARTHA RONDÓN DUARTE, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

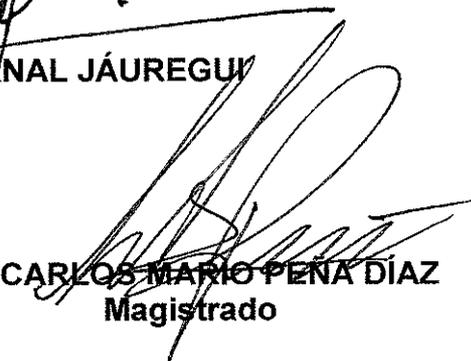
**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriado el presente auto, manténgase el expediente en secretaria hasta que se cumpla con lo ordenado en el auto admisorio de la demanda.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión N° 1 del 13 de agosto de 2015)

  
**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado

**MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
Magistrada (ausente con permiso)

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
NORTE DE SANTANDER  
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las  
partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m  
hoy 11 AGO 2015

Secretario General (E)