

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, primero (01) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
DEMANDADO:	MARÍA NERY HERNÁNDEZ DE LÓPEZ
RADICADO:	50001-23-33-000-2018-00402-00

I. AUTO

Se procede a resolver el recurso de reposición presentado por la parte accionante en contra del auto proferido el nueve (09) de julio de 2019¹, el cual negó la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la parte accionante.

1. Antecedentes.

La Unidad Administrativa de Gestión y Contribución Parafiscales -UGPP- mediante apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contra la señora MARÍA NERY HERNÁNDEZ DE LÓPEZ, solicitando se declare la nulidad de la *Resolución N° 7658 del 7 de mayo de 1997* mediante la cual se reconoció la pensión gracia a la demandada, así como las *Resoluciones Nos. 26918 de 23 de septiembre de 2002, 56201 de 23 de septiembre de 2006, 56202 de 27 de octubre de 2006, 22436 de 21 de abril de 2009 y RDP 053901 de 22 de noviembre de 2013*, por medio de las cuales se reliquidó y modificó la pensión gracia y, en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho solicita se ordene restituir a la entidad accionante la suma de dinero pagada.

La demanda fue admitida por medio del auto del 26 de febrero de 2019² y mediante proveído del mismo día³ se dispuso dar trámite a la solicitud de medida cautelar realizada por la accionante en el escrito de la demanda en la cual requiere la suspensión provisional del acto administrativo acusado emitido por la extinta CAJANAL, por considerar que éste fue expedido en transgresión del ordenamiento jurídico.

¹ Fols. 246-252, Cdo de 1ra instancia.

² Fol. 204, Cdo de 1ra instancia.

³ Fol. 205, *ibidem*.

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente: 50001 23 33 000 2018 00402 00
Auto: Resuelve Suspensión Provisional

LS

Por medio de providencia proferida el 09 de julio del 2019, se procedió a decidir acerca de la medida cautelar solicitada, en la cual, una vez estudiado el caso, se negó la suspensión provisional de los actos acusados expedidos por la Caja Nacional de la Protección Social (hoy UGPP) y en la misma, se reconoció personería a la abogada Paula Andrea Velásquez Ríos para representar a la parte demandada.

Como consecuencia de la anterior decisión proferida, la apoderada de la UGPP, presentó recurso de reposición en el cual solicitó se revoque el auto del 09 de julio de 2019 que negó la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional del acto administrativo mediante el cual se reconoció y pagó la pensión gracia a la demandada.

2. Medida cautelar solicitada.

En acápite número 5 denominado "PETICION ESPECIAL", contenido en el escrito de la demanda, la apoderada judicial de la parte actora solicitó la suspensión provisional del acto administrativo acusado emitido por la extinta CAJANAL, al considerar que fue expedido en abierta transgresión del ordenamiento jurídico nacional, a fin de evitar que se siga generando detrimento al tesoro público.

Sostiene que se vulneraron normas tales como la Ley 114 de 1913, artículo 1, Ley 37 de 1933 artículo 3, Ley 91 de 1989 artículo 1, por lo que se deberá decretar la suspensión provisional por las razones que procede a señalar en el acápite de concepto de violación de la demanda.

En dicho acápite, luego de traer a colación normatividad y jurisprudencia, se arguyó en síntesis, que a la señora MARÍA NERY HERNÁNDEZ DE LÓPEZ no le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión gracia, pues no cumple con el requisito de 20 años de servicio docente con vinculación del orden distrital, departamental, municipal o nacionalizado.

3. De la providencia recurrida

Mediante auto proferido el 09 de julio de 2019, en el cual se resuelve la solicitud de medida cautelar solicitada por la parte accionante; el Despacho indicó que, según como lo ha señalado la jurisprudencia, tanto la carga argumentativa como la carga probatoria deben ser asumidas por quien solicita la medida cautelar, debido a que esto garantiza que el Juez pueda tener los suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.

Por otro lado, manifestó que el apoderado de la parte judicial presentó solicitud de suspensión provisional de las mencionadas resoluciones que reconocieron la pensión gracia a la demandada debido a que al momento del reconocimiento y pago de ella, la demandada no cumplía con los presupuestos normativos establecidos en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 037 de 1993 y 91 de 1989.

Medio de control:
Expediente:
Auto:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho
50001 23 33 000 2018 00402 00
Resuelve Suspensión Provisional

LS

Ahora bien, el Despacho indicó que, no se encontró acreditado por las entidades territoriales o nacionales, la naturaleza de los recursos con los cuales fueron cancelados a la accionada sus salarios como docente; igualmente se indicó que, en la actualidad, la demandada cuenta con 74 años de edad, lo cual tiene gran relevancia por tratarse de un sujeto de especial protección, por lo que se le deben garantizar sus derechos fundamentales como lo es, el mínimo vital.

Para concluir, se menciona la *sentencia de unificación SUJ-11-52* en la cual se expresa que, no existe el material probatorio suficiente que permita establecer a qué clase de personal educativo del sector oficial perteneció la demandante; por lo cual no hay lugar a decretar la medida cautelar solicitada por cuanto no es procedente decantar los argumentos planteados sin antes recaudar los elementos probatorios solicitados por las partes.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 318 del Código General del Proceso corresponde al Magistrado ponente pronunciarse sobre el recurso de reposición interpuesto contra el auto que negó la solicitud de medida cautelar.

2. Problema jurídico

Para decidir sobre el recurso interpuesto, corresponde a este Despacho resolver el siguiente problema jurídico:

¿Se debe reponer el auto proferido el 09 de julio de 2019 que negó la solicitud de medida cautelar deprecada por la parte accionante en su lugar suspender los efectos del acto administrativo demandado?

3. Procedencia del recurso.

Frente a la procedencia del recurso de reposición contra la decisión que niega el decreto de una medida cautelar, se tiene que el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011 regula la procedencia y el trámite de las medidas cautelares.

Luego, el artículo 236 *ibídem* regula la procedencia de recursos en relación con la providencia que concede la medida, pero guarda silencio respecto de los recursos admisibles contra la decisión que la niega, motivo por el cual corresponde acudir a la regulación contenida en el artículo 242 *ejusdem*, precepto que consagra la procedencia del recurso de reposición, así:

Medio de control:
Expediente:
Auto:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho
50001 23 33 000 2018 00402 00
Resuelve Suspensión Provisional

LS

«Artículo 242. Reposición. Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.

En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil».

De lo expuesto se deduce que el recurso de reposición es procedente cuando i) no existe norma legal en contrario que lo prohíba y ii) la decisión no es susceptible de los recursos de apelación o de súplica; presupuestos que indudablemente concurren en relación con la providencia que niega una medida cautelar.

En conclusión, contra el auto del 09 de julio de 2019 por medio del cual el Despacho negó la práctica de la medida cautelar solicitada consistente en el decreto de la suspensión provisional de los actos administrativos demandados procede el recurso de reposición y, por ende, se analizará de fondo, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos para su procedencia.

Entonces, el artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, transcrito en precedencia, establece que en cuanto a la oportunidad y trámite del recurso de reposición se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, debiéndose en consecuencia aplicar el Código General der Proceso, actualmente vigente, que al respecto establece:

«Artículo-318. Procedencia y oportunidades. r...] El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

El auto" que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.

Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá, pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su 'ejecutoria».

En consecuencia, se tiene que el recurso interpuesto por la parte accionante, en el proceso de la referencia se presentó, el 15 de julio de 2019⁴ esto es, dentro del término de tres (3) días siguientes a la notificación del auto del 09 de julio de 2019, en virtud de lo cual se tiene como oportunamente presentado.

⁴ Fols 254-257, Cdno 2.

3. Marco Normativo

De la pensión gracia.

La Ley 114 de 1913 consagró en favor de los maestros de escuelas primarias oficiales el derecho a devengar una pensión de jubilación gracia, cuando hubiesen servido al Magisterio por un término no menor de 20 años, y que además, cumplieran con los demás requisitos previstos en el artículo cuarto, entre estos: *i)* haber desempeñado los empleos con honradez y consagración, *ii)* no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, sin que obste para que él maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento; *iii)* observar buena conducta; y *iv)* haber cumplido cincuenta años, o hallarse en incapacidad por enfermedad u otra causa.

Esta Ley, tuvo como finalidad compensar a los educadores de escuelas primarias de los departamentos y los municipios, en contraposición a la remuneración percibida por los educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación, pues dicha diferencia se dio en virtud de la Ley 39 de 1903, mediante la cual se creó un régimen de responsabilidades compartidas en materia de educación entre la Nación, los departamentos y los municipios, en donde se buscó darle efectividad al principio de descentralización administrativa indicando que la educación primaria estaría a cargo de los departamentos y municipios, mientras que la educación secundaria a cargo de la Nación, lo que se explica, en que los departamentos y municipios estaban encargados de pagar con sus propios recursos los salarios y las prestaciones de los educadores, y dada la debilidad financiera de estas entidades territoriales la remuneración de los profesores de primaria fue baja y precaria en relación con la remuneración percibida por los docentes cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación.

Seguidamente, la Ley 116 de 1928 en el artículo 6⁵, extendió dicha prerrogativa a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública; y después, el inciso tercero⁶ del artículo 3 de la Ley 37 de 1933 dispuso que el reconocimiento de la pensión gracia también sería aplicable a los maestros que hubieran servido en establecimientos de enseñanza secundaria, y en este sentido el Consejo de Estado⁷ precisó que la citada norma había extendido a los maestros de establecimientos de enseñanza secundaria la pensión gracia, sin modificar los requisitos ya señalados.

⁵ "Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la pensión de 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 normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección".

⁶ "... Hácense extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados en la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria".

⁷ Consejo de Estado. C.P. Clara Forero de Castro. Sentencia del 16 de junio de 1995. Expediente N° 10665.

Posteriormente, como consecuencia del proceso de nacionalización de la educación ordenada por la Ley 43 de 1975⁸, los profesores de primaria y secundaria quedaron vinculados a la Nación, en virtud de que «la educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación», y consecuentemente ya no existirían diferencias salariales entre los distintos docentes del sector oficial.

Esta nueva situación llevó a que en el artículo 1 de la Ley 91 de 1989, se diferenciaron tres clases de personal educativo del sector oficial, de la siguiente forma: *a) Personal Nacional*: hace referencia a los docentes vinculados por el Gobierno Nacional; *b) Personal Nacionalizado*: docentes que fueron vinculados por una entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975; y *c) Personal Territorial*: aquellos docentes vinculados por una entidad territorial a partir del 1 de enero de 1976 sin cumplir con lo establecido en el artículo 10 de la ley 43 de 1975, esto es, docentes que fueron vinculados por la entidad territorial a una nueva plaza creada por la misma entidad sin previa autorización del Ministerio de Educación Nacional. Clasificación que fue igualmente interpretada por el Consejo de Estado⁹, refiriendo que su importancia radica en que «se constituye en el punto de partida de la Administración y los jueces de esta jurisdicción para evaluar si el docente interesado tiene derecho o no al reconocimiento de la pensión gracia».

La mencionada Ley 91 de 1989, mediante la cual, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, y en el literal a) del numeral 2 del artículo 15 estableció un límite al beneficio de la pensión gracia, indicando que solo se reconocería a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 y que por mandato de las leyes antes referidas tuvieron derecho a la pensión, así:

“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 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

(...)

2. Pensiones:

A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980¹⁰ 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.”

⁸ “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 comisarias; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”.

⁹ Sección Segunda, sentencia de unificación del 21 de junio de 2018, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14) CE-SUJ2-011-18.

¹⁰ Aparte subrayado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-489-00 de 4 de mayo de 2000, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz, '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 lo anterior se infiere, que la pensión gracia consagrada en el artículo 1 de la Ley 114 de 1913 solo beneficiaba a los maestros de escuelas de primaria oficiales, docentes o empleados normalistas, inspectores educativos y maestros de establecimientos de enseñanza secundaria, vinculados al sector público con anterioridad al 30 de diciembre de 1980, siempre que cumplan con los requerimientos previstos en el artículo 4 de la Ley 114 de 1913, respecto de los cuales, el Consejo de Estado¹¹ se ha pronunciado indicando que son los referentes a *i*) observar buena conducta¹², *ii*) haberse conducido con honradez y consagración, *iii*) tener 50 años de edad, y *iv*) 20 años de servicio en los planteles educativos de orden territorial, departamental, o municipal y para aquellos docentes que sufrieron el proceso de nacionalización de la Ley 43 de 1975.

Frente a este aspecto, el órgano de cierre de lo contencioso administrativo en Sala Plena¹³ analizando los antecedentes legislativos de las normas que regulan la pensión gracia concluyó:

"(...) para los docentes nacionalizados que se hayan vinculados después del 31 de diciembre de 1980, no existe la 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) N° 2, art. 15 ibídem) 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 docentes nacionalizados que, como dice la ley 91 de 1989, además de haber estado vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 "tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión 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 art. 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 (...)".

Así mismo, de manera más reciente el Consejo de Estado unificó su postura¹⁴ en torno al reconocimiento de la pensión gracia, en cuanto al origen de los dineros de la entidad nominadora, y su incidencia en la calidad de docente territorial o nacionalizado, en los siguientes términos:

¹¹ Consejo de Estado. Sección Segunda, C.P.: BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PAEZ, sentencia del siete (7) de junio de dos mil siete (2007). Exp. (0980-06).

¹² En este sentido, debe tenerse en cuenta el artículo 47 del Decreto 2277 del 24 de septiembre de 1979, por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente, establece en su artículo 46 las causales de mala conducta e ineficiencia profesional en la actividad docente

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 29 de agosto de 1997, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Rad. S-699.

¹⁴ Sección Segunda, sentencia del 21 de junio de 2018, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 25000-23-42-000-2013-04683-01(3805-14) CE-SUJ2-011-18.

“1.º Unificase la jurisprudencia respecto de las controversias relacionadas con el reconocimiento de pensión gracia, en particular en lo que concierne al origen de los dineros de la entidad nominadora, en el sentido de que (i) los recursos del antiguo situado fiscal, regulados tanto en la Constitución de 1886 como en la de 1991, que transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales para atender al sostenimiento de los fondos educativos regionales, una vez ingresaban a los presupuestos locales, le pertenecían de forma exclusiva a los entes territoriales; (ii) la calidad de docente territorial o nacionalizado es otorgada por la ley, y no se pierde, o cambia a nacional, cuando en el acto de vinculación del docente haya intervenido el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el respectivo fondo educativo regional o haya certificado la disponibilidad presupuestal o la vacancia definitiva del cargo; (iii) en consecuencia, lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la aludida prestación, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas –situado fiscal– cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales, y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones; y (iv) para acreditar la calidad de docente territorial, se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar 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.” (Resaltado por el Despacho).

En cuanto a la aplicación de los parámetros allí contenidos, la misma providencia dispuso que *«constituyen precedente obligatorio en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), para todos los casos en discusión tanto en vía administrativa como judicial, toda vez que los efectos de la presente sentencia de unificación son retrospectivos».*

Por último se menciona, que en lo que corresponde a la liquidación de la pensión gracia, debe observarse el artículo 04 de la Ley 4ª de 1966¹⁵, y el artículo 05¹⁶ de su Decreto Reglamentario 1743 de 1966, por lo que debe liquidarse y pagarse tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios anterior a la fecha en que adquirió el estatus para obtener esta prestación, con la inclusión de todo lo devengado por el empleado o trabajador como consecuencia directa o indirecta de su relación laboral; conforme al parágrafo 01 del artículo 06 del Decreto 1160 de 1947, y al artículo 127 del Código Sustantivo del

¹⁵ *“A partir de la vigencia de esta Ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.”*

¹⁶ *“A partir del veintitrés de abril (23) de 1966 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público”.*

Trabajo, como se adujo en el referido pronunciamiento unificado.

Bajo las anteriores consideraciones se impone a la Sala resolver el asunto que es objeto de análisis.

4. Caso concreto

En el asunto de la referencia, el apoderado de la accionante UGPP solicitó al Tribunal se decretará la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los siguientes actos administrativos.

- i) Resolución 7658 del 7 de mayo de 1997.
- ii) Resolución N° 26918 del 23 de septiembre de 2002.
- iii) Resolución N° 56201 del 23 de septiembre de 2006.
- iv) Resolución N° 56202 del 27 de octubre de 2006.
- v) Resolución N° 22436 del 21 de abril de 2009.
- vi) RDP N° 053901 del 22 de noviembre de 2013.

Dicha petición fue negada por el Despacho en providencia del 09 de julio de 2019, y como consecuencia de ello, se procede a resolver el recurso de reposición presentado por la parte accionante.

En el recurso de reposición presentado por la apoderada de la UGPP, ésta centra sus argumentos indicando que el acto demandado incurre en una vulneración del ordenamiento jurídico puesto que la Ley no consagró que los docentes de orden nacional tuviesen el derecho a disfrutar de la pensión gracia, además de ello, la finalidad de la medida cautelar de suspensión provisional del acto demandado es poder evitar perjuicios eventuales a los titulares del derecho; corolario, lo que se busca con el mismo de igual manera es, frenar el cumplimiento del acto demandado sin que ello implique prejudicialidad al respecto.

Se debe señalar que, argumentos similares se evidencian en la solicitud de medida cautelar presentada por la apoderada de la entidad accionante, al referirse que, la solicitud de dicha medida contra el acto administrativo acusado se realiza con base a que aquel es violatorio tanto de la Constitución como la Ley e incluso de los precedentes jurisprudenciales, cuya finalidad es la salvaguarda del patrimonio público; el cual se vio disminuido a causa del reconocimiento y reliquidación de la pensión de vejez de la accionada.

Como se indicó anteriormente en el proveído impugnado, la pensión gracia fue creada por la Ley 114 del 4 de diciembre de 1913 como una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a un grupo de docentes del sector público, es decir, a maestros de educación primaria de carácter regional o local; sin embargo cuando se expidieron las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, esta se extendió a los empleados y profesores de las escuelas normales, inspectores de instrucción pública y maestros de enseñanza secundaria del

mismo orden, por constituirse en un privilegio gratuito a cargo de la Nación quien realiza el pago, sin que el docente haya trabajado para ella.

Corolario, en *Sentencia de Unificación SUJ-11-52 del 21 de junio de 2018* el Consejo de Estado estableció los parámetros probatorios para poder definir los recursos y vinculación de los docentes con el fin de establecer si cumplían los requisitos para ser acreedores de la pensión gracia, de la siguiente manera:

“vi) Prueba de calidad de docente territorial. Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar 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.

vii) Origen de los recursos de la entidad nominadora. Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas -situado fiscal- cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones.

En los anteriores términos há de entenderse rectificadas cualquier decisión que en sentido disímil haya adoptado alguna de las salas de subsección en el pretérito.”

Una vez delimitado lo anterior y teniendo en cuenta que el tiempo en servicio como docente computado para la señora MARÍA NERY HERNÁNDEZ DE LÓPEZ dio como resultado el total de 9.900 días laborados en tres periodos de tiempo: i) desde el 03 de febrero de 1966 hasta el 19 de enero de 1969 en el colegio *Francisco José de Caldas, municipio de Villavicencio*; ii) Del 12 de abril de 1971 hasta el 17 de febrero de 2018, según obra en la certificación expedida por la Secretaria de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá y iii) desde el 18 de febrero de 1975 hasta el 24 de octubre de 1995 en la *Institución Educativa Inem Luis López de Mesa, municipio de Villavicencio*; se advierte que las entidades territoriales o nacionales a las cuales se encontraba adscrita la accionante no lograron acreditar los recursos con los cuales le fueron calculados su salarios como docente; lo cual quiere decir que, el accionante -UGPP- si lo que pretendía era indicar que el pago de esta pensión gracia a la accionada le había ocasionado al Estado un perjuicio irremediable en su patrimonio, le correspondía a esta misma entidad demostrar tal circunstancia.

En este sentido, el Consejo de Estado, Sección Primera¹, en providencia de 11 de marzo de 2014 sostuvo:

Medio de control:
Expediente:
Auto:

Nulidad y Restablecimiento del Derecho
50001 23 33 000 2018 00402 00
Resuelve Suspensión Provisional

LS

"[...] La jurisprudencia ya ha ido señalando que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o "prejuzgamiento" de la causa (...). La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia [...]" (Se destaca).

Por otro lado, se evidencia que los argumentos expuestos por la parte demandada dentro del recurso de reposición presentado en contra del auto proferido el 27 de marzo de 2017, mediante el cual se negó la solicitud de suspensión provisional de los actos acusados, replican las manifestaciones realizadas dentro de la medida cautelar; razón por la cual la Sala no estima que se deba realizar una variación en la decisión deprecada por el *a quo* y con base a ello deberá confirmar dicha decisión.

En conclusión, no se puede acceder a la solicitud de medida cautelar por cuanto la parte accionante no aportó el suficiente material probatorio que permitiera acreditar que las Resoluciones demandadas van en contra vía del orden legal y constitucional, por lo cual se impone no reponer el auto del nueve (09) de julio del año lectivo, de conformidad a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el Tribunal Administrativo del Meta;

RESUELVE:

PRIMERO.- NO REPONER el auto proveído el (09) de julio de 2019, por medio del cual se negó el decreto de la medida de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Magistrado