TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

Magistrado ponente: JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ

Armenia, Quindío, Dieciocho (18) de Noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Asunto: Resuelve solicitud de suspensión provisional
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 63-001-2333-000-**2021-00150-00**
Demandante: Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado: Silvia Posso de Arias
Instancia: Primera

ASUNTO

Procede el Despacho[1] a resolver la medida cautelar de suspensión provisional solicitada a través de apoderado judicial por la UGPP, respecto a los siguientes actos administrativos i) Resolución N° 004353 de 20 de abril de 1999, por medio de la cual CAJANAL reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio del señor José Ruyardy Ramírez Cardona y ii) en forma parcial respecto a la Resolución N° 14152 del 24 de abril de 2007 que sustituyó la prestación a la señora Silvia Posso de Arias.

I. PARTE DESCRIPTIVA

1. IDENTIFICACION DEL TEMA DE DECISION

1. De la solicitud de suspensión provisional[2]

La entidad interesada refirió en síntesis que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, puntualmente la sentencia S-1286 de 13 de octubre de 2005 la reliquidación pensional a la fecha del retiro no es viable.

Expuso que según el Órgano de Cierre de esta Jurisdicción la reliquidación prevista en el artículo 9º de la Ley 71 de 1988, con los salarios y factores devengados a la fecha del retiro, no es viable respecto de la pensión gracia debido a que constituye

[1] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 numeral 2º, literal h, el Auto que decreta una medida cautelar en primera instancia será de ponente.
[2] Carpeta 003 medidas cautelares del expediente digital.

una dádiva que el Estado otorga a determinados docentes, a quienes se les aplica una normatividad especial, por lo que una vez se obtiene el status pensional se consolida el derecho a la prestación; y como concesión especial, la ley permite que simultáneamente continúe con la vinculación laboral percibiendo el salario correspondiente.

Sostuvo que la pensión gracia se comienza a disfrutar desde el momento mismo en que el docente cumple con los requisitos señalados en las normas especiales, razón por la cual el derecho queda consolidado desde ese instante y ello hace imposible tener en cuenta salarios y factores devengados con posterioridad.

Adujo que el artículo 9° de la Ley 71 de 1988 regula situaciones relativas a las pensiones de jubilación ordinarias de los servidores públicos, quienes antes de su retiro del servicio pueden solicitar su reconocimiento, continuar en servicio y al momento de su desvinculación efectiva solicitar la reliquidación, mientras que a los docentes a quienes se les reconoce una pensión de gracia les asiste el derecho a que su prestación se liquide con lo devengado en el año anterior a la adquisición del status y que la misma sea pagada desde ese momento, sin que sea impedimento que permanezca en el servicio de la docencia oficial.

En tal sentido señaló que una vez el docente cumple con los requisitos de Ley, esto es, haber laborado por 20 años al servicio docente en entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacionalizado y haber cumplido 50 años de edad, adquiere el derecho al reconocimiento de la pensión gracia con los factores devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status pensional.

2. Traslado de la solicitud de medida cautelar[3]

Mediante auto del 25 de octubre de 2021, se ordenó dar traslado de la solicitud de medida cautelar, conforme lo dispone el inciso segundo del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

3. Oposición a la solicitud

No hubo respuesta alguna.

[3] Carpeta 003- archivo 003.2

Asunto: Auto resuelve solicitud de medida cautelar
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 63001-2333-000-**2021-00150-00**
Demandante: UGPP
Demandado: Silvia Posso de Arias

II. CONSIDERACIONES

1. De las medidas cautelares en el C.P.A.C.A

Las medidas cautelares, propiamente la suspensión provisional de actos administrativos fue prevista en el ordenamiento jurídico desde la Constitución Política en cuyo artículo 238 se estableció *"la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial".*

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el Título V, Capítulo XI previó una serie de medidas que tienen como finalidad garantizar la efectividad de las decisiones judiciales, procurando con ello que su contenido se materialice y no se torne quimérico, es decir, su propósito es salvaguardar el derecho y el objeto mismo del acceso a la administración de justicia, en tal sentido el Consejo de Estado ha señalado:

> *"Los artículos 229 y siguientes del CPAyCA instituyen un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo que son aplicables en aquellos casos en que se consideren "necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia", conforme a las notas del mismo artículo, de donde se infiere que la institución cautelar es una manifestación legislativa concreta de la garantía de efectividad del derecho al acceso a la administración de justicia; comoquiera que se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien que acude a la jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido"*[4]*.*

La Ley 1437 de 2011 introdujo una amplia competencia en la adopción de medidas cautelares tendientes a la materialización de los derechos que se buscan satisfacer, teniendo en cuenta la particularidad de las situaciones en las que se ven enmarcadas las actuaciones de la administración, amparando así el artículo 229 superior[5]. Estas herramientas han sido diferenciadas en el artículo 230 según su

---

[4] Consejo de Estado Sección Tercera. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. 13 de mayo de 2015. Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00022-00(53057) Actor: Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. Demandado: Autoridad Nacional de Televisión – ANTV.

[5] Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo. Sentencia C- 283 del 03 de mayo de 2017. Expediente: D-11676. "*El acceso a la justicia es un derecho fundamental previsto en el artículo 229 de la Constitución Política y que se fundamenta en la cláusula de Estado Social de Derecho, en el que la resolución de los litigios y controversias que surgen de la vida en sociedad*

finalidad, sin que ello implique *per se* una clasificación taxativa de las mismas. La providencia en cita dispuso al respecto:

> *"(…)*
>
> *Avanzando en la tipología desarrollada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se diferencia entre medidas cautelares preventivas, tendientes a operar como una suerte de acción impeditiva para que no se pueda consolidar una afectación a un derecho; conservativas que buscan mantener o salvaguardar un statu quo ante; anticipativas, en donde se pretende satisfacer por adelantado la pretensión perseguida por el demandante, mediante una decisión que propiamente correspondería al fallo que ponga fin al proceso y que se justifica en tanto que de no adoptarse se incurriría en un perjuicio irremediable para el actor, y de suspensión que corresponde a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.*
>
> *3.4.- Es preciso resaltar que el Código no establece un numerus clausus de medidas cautelares, por el contrario, se trata de un sistema innominado de medidas con el que se persigue adoptar unas decisiones inmediatas de cualquier tipo con el fin de responder a las necesidades que demande una situación específica".*

Ahora bien, para la adopción de las aludidas medidas y con el fin de preservar un criterio de proporcionalidad el artículo 231 del CPACA, determina los siguientes requisitos:

> ***"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…"*

Aunado a lo anterior se deben tomar en consideración pautas o criterios doctrinales que han sido reiterados por el órgano de cierre de ésta Jurisdicción en su jurisprudencia;

> *"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*

---

debe encontrar vías institucionalizadas que contribuyan a realizar el sometimiento de las actuaciones públicas y privadas al ordenamiento jurídico, el valor de la justicia material, la efectividad de los derechos constitucionales, así como los valores y fines constitucionales de paz y convivencia pacífica".

> *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"*[6].

Como puede advertirse, la Ley 1437 de 2011 trajo un cambio importante frente al anterior Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984 -, sobre la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos, toda vez que ya no se precisa de la existencia de una manifiesta infracción sino que corresponde al Juez efectuar una análisis normativo e incluso probatorio para establecer si hay lugar o no a la suspensión de los actos administrativos, en todo caso sin que ello implique prejuzgamiento.

Esto no significa que cuando se solicite la medida cautelar deba adelantarse un estudio de constitucionalidad y legalidad propio de la sentencia, sino que la parte actora tiene la carga argumentativa y probatoria de indicar porqué a partir de un análisis preliminar el acto administrativo demandado viola una norma superior[7], carga que resulta connatural con la circunstancia de que el acto se encuentra investido de la presunción de legalidad.

2. Análisis de la solicitud

Los presupuestos de viabilidad de la medida pretendida se traducen en: i) La violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud si se presenta en escrito separado y que la misma surja de la confrontación entre el acto administrativo y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud ii) Que se verifique en forma sumaria la existencia de un derecho y iii) Que se compruebe un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho.

Acorde con lo señalado se procede a realizar el análisis del caso concreto así:

---

[6] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 17 de marzo de 2015. Radicación número: 11001-03-15-000-2014-03799-00. Actor: Gustavo Francisco Petro Urrego. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

[7] Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. MP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicado: 11001-03-26-000-2014-00054-00 (21025). Auto de 14 de mayo de 2015. Actor: Helber Adolfo Castaño. Demandado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Minas y Energía.
Sección Tercera. Subsección C. MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Auto de 13 de mayo de 2015. Radicado: 11001-03-26-000-2015-00022-00 (53057). Actor: Caracol Televisión S.A. y RCN Televisión S.A. Demandado: Autoridad Nacional de Televisión – ANTV.

Asunto: Auto resuelve solicitud de medida cautelar
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 63001-2333-000-**2021-00150-00**
Demandante: UGPP
Demandado: Silvia Posso de Arias

De la solicitud de medida cautelar inmersa se constata que el fundamento de la parte actora para pedir la suspensión provisional de la Resolución N° 004353 de 20 de abril de 1999, por medio de la cual CAJANAL reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio del señor José Ruyardy Ramírez Cardona y los efectos parciales de la Resolución N° 14152 del 24 de abril de 2007 que sustituyó dicha prestación a la señora Silvia Posso de Arias, radica en la presunta violación de las disposiciones invocadas como fundamento de la acción, entre las cuales trajo a colación los artículos 1, 2, 6, 121, 123 inciso 2º, 124 y 128 de la Carta Política, considerando que la violación de las normas en que deben fundarse los actos administrativos se configura cuando la decisión de la administración desconoce las normas superiores de orden sustancial.

Así mismo agregó que en el presente asunto se ha quebrantado el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional al haberse efectuado la reliquidación pensional en favor del señor José Ruyardy Ramírez Cardona en contra del ordenamiento jurídico, pues para ello se tuvo en cuenta el retiro definitivo del servicio, cuando lo correcto era la liquidación al estatus pensional.

Invocó los artículos 1º y 2º de la Ley 114 de 1913, el parágrafo 2º del artículo 1º de la Ley 24 de 1947, artículo 4º de la Ley 4 de 1966, artículo 5º del Decreto 1743 de 1966, artículo 6º, parágrafo 1 inciso 2 del Decreto 1160 de 1947, artículo 5º del Decreto Ley 224 de 1972, argumentando que de acuerdo a la Ley 114 de 1913 la pensión gracia se reconoce cuando el docente cumple con 20 años de servicio y 50 años de edad y que conforme a las demás normas citadas, la cuantía de esta prestación corresponde al 75% de lo devengado en el último año de servicios.

Con base en lo anterior argumentó que existe una irregularidad manifiesta en el asunto al haberse reliquidado la pensión del señor Ramírez Cardona a través de la Resolución N° 004353 de 20 de abril de 1999 con el promedio del salario devengado a la fecha de retiro definitivo del servicio, efectos que se sustituyeron a la señora Silvia Posso de Arias con la Resolución 14152 de 2007.

Conforme a los argumentos esbozados por la entidad se acudirá a la valoración normativa para establecer si existe una violación de las disposiciones invocadas, materializada en la reliquidación de la pensión gracia de la cual gozaba el señor Ramírez Cardona.

Asunto: Auto resuelve solicitud de medida cautelar
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 63001-2333-000-**2021-00150-00**
Demandante: UGPP
Demandado: Silvia Posso de Arias

Sobre el particular se tiene que la Ley 114 de 1913 creó el derecho de la pensión gracia a favor de los maestros de escuela, disponiendo en sus artículos 1º y 4º los requisitos que dan lugar a su reconocimiento así;

> **"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 1931).**
>
> 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.
>
> 4. Que observe buena conducta.
>
> 5. (**Derogado artículo 8 Ley 45 de 1931).**
>
> 6. Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento".

De otra parte, en lo que concierne a la cuantía de esta prestación el artículo 2º de la norma ibídem preceptúa: "*La cuantía de la pensión será la mitad del sueldo que hubiere devengado en los dos últimos años de servicio. Si en dicho tiempo hubiere devengado sueldos distintos, para la fijación de la pensión se tomará el promedio de los diversos sueldos".*

Dicha disposición fue modificada por la Ley 24 de 1947 que a su vez sustituyó el artículo 29 de la Ley 6ª de 1945, así:

> *"Artículo 1º. El artículo 29 de la ley 6ª de 1945 quedará así: Art. 29. Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público se acumularán para el cómputo de tiempo en relación con la jubilación y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengada en cada una de aquellas. Los trabajadores cuyos salarios o remuneraciones se paguen con cargo a fondos especiales con aporte a varias entidades de derecho público, gozarán de las prestaciones más favorables que éstas reconozcan a sus propios trabajadores, con cargo al mismo fondo especial. (…)*
>
> ***PARAGRAFO. 2º. Cuando se trate de servidores del ramo docente, las pensiones de jubilación se liquidarán de acuerdo con el promedio de los sueldos devengados durante el último año…" (Negrillas de la Sala).***

Más adelante el artículo 4º de la Ley 4ª de 1966, reglamentado por el artículo 5º del

Decreto 1743 de 1966, estableció que las pensiones de jubilación o de invalidez de los servidores de las entidades de derecho público se liquidarían y pagarían tomando como base el 75% del promedio mensual del salario devengado durante el último año de servicio, sin excluir la pensión gracia.

Ahora bien, en este punto se debe recalcar que frente a la reliquidación de la pensión gracia con inclusión de factores acreditados al retiro del servicio han existido posiciones disímiles al interior del Consejo de Estado. En este sentido resulta ilustrativo incorporar el siguiente cuadro comparativo que da cuenta de la aplicación y los cambios jurisprudenciales que se han trazado en el tiempo frente a este tema:

Postura que viabilizaba la reliquidación de la pensión gracia al retiro del servicio	**Sentencias en este sentido**	**Postura que niega la posibilidad de reliquidar la pensión gracia – actualmente vigente**	**Sentencias en este sentido**
Es cierto que las pensiones especiales deben regularse por las normas aplicables a ellas, y en el caso de la pensión gracia, al tenor de la Ley 114 de 1913 artículo 2º, se liquidaba atendiendo la mitad del sueldo que hubiere devengado el docente durante los dos últimos años de servicios y en caso de que ellos hubieran sido distintos, se tenía en cuenta su promedio; sin embargo posteriormente la Ley 4ª de 1966, sin hacer excepción alguna a diferencia de lo que sucedió con la Ley 33 de 1985, precisó en su artículo 4º: “A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación e invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarán y se pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.” Esta ley, como se expresó, no excluyó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales, fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1966 y allí se dijo que para liquidar la pensión se tomaría como base el 75% del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios. Es decir que se precisó a cuál	Sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente 2007-00 Sentencia del 24 de junio de 2004, expediente 5707-03. Sentencia del 19 de mayo de 2005, expedientes 1943-04 y (2522-04)	Sobre el particular, se tiene que las subsecciones A y B de la Sección Segunda ya han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre controversias similares y han concluido en reiteradas providencias que no procede la reliquidación de la pensión gracia por retiro definitivo del servicio, pues el derecho a esta prestación se perfecciona con el cumplimiento de todos los requisitos que estableció el legislador y constituye un derecho invariable, salvo los ajustes anuales de ley, por lo que se impone liquidarla solamente con lo devengado en el año anterior a la consolidación del derecho pensional. En efecto, por tratarse de una pensión especial que se adquiere por los servicios docentes, el último año que sirve de fundamento para su liquidación es aquel en el cual se adquirió el derecho, por haber reunido los requisitos de edad y tiempo de servicio. No es dable, por lo tanto, pretender en esta prestación especial la aplicación de las leyes generales sobre reliquidación de la pensión con base en el salario devengado en el último año de servicio, pues la situación que contempla dicha preceptiva comporta una situación diferente, como quiera que se trata de empleados del régimen	Sentencia del 02 de septiembre de 2004, expediente 4581-03. Sentencia del 19 de mayo de 2005, expediente 1776-04 Sentencia del 19 de enero de 2006, expediente 5408-05 Sentencia del 9 de abril de 2017, expediente 2534- 17 Sentencias del 20 de abril de 2017, expediente 1705-14 Sentencia del 22 de marzo de 2018, expediente 1663-17 Sentencias del 14 de agosto de 2020, expediente 1644-19. Sentencia del 26 de agosto de 2021, expediente 5746-19.

promedio mensual se refería la Ley 4ª de 1966. Como se ha reiterado en diferentes ocasiones, la Ley 65 de 1946 definió el salario o sueldo no solo como la asignación básica fijada por la ley sino como todas las sumas que habitual y periódicamente reciba el empleado como retribución por sus servicios. En consecuencia, cuando se trata de liquidar la pensión gracia debe tenerse en cuenta todo lo percibido por el beneficiario durante el último año de servicios, aunque sobre ellos, o alguno de ellos, no se haya efectuado aportes a la Caja de Previsión.		prestacional común, para los cuales no está permitido el goce simultáneo de pensión y sueldo.	

Ahora bien, verificado el expediente digital se observa lo siguiente:

- Que mediante Resolución 11354 de 1983 la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció al señor José Ruyardy Ramírez Cardona una pensión de jubilación gracia al haber cumplido 20 años de servicios y 50 años de edad. Para la liquidación de la prestación en el acto se tomó en cuenta el promedio de lo devengado por el beneficiario en el periodo comprendido entre el 01 de marzo de 1982 al 01 de marzo de 1983 ($642.855,60) a lo que se aplicó un porcentaje del 0,0625 que arrojó una mesada a reconocer de **$40.178,48**[8], efectiva desde el 01 de marzo de 1983.

- Que mediante Resolución 004353 del 20 de abril de 1999 la Caja Nacional de Previsión Social resolvió un recurso de reposición interpuesto por el señor Ramírez contra la Resolución 23548 de 1998 con la cual le había sido negada una solicitud de reliquidación de la pensión gracia, tendiente a que se incluyeran en dicha prestación los factores salariales devengados en el año anterior a su retiro del servicio, esto es entre el 22 de mayo de 1996 al 21 de mayo de 1997.

  En esa nueva oportunidad la entidad señaló que los factores a tener en cuenta eran los contenidos en el Decreto 1045 de 1979 y que en el acto de

[8] Pág. 123-125 archivo 002

reconocimiento se habían tomado erradamente los factores de asignación básica, sobresueldo y prima de navidad y además se había omitido incluir los gastos de representación, por lo que era procedente reliquidar la prestación aplicando el 75% sobre el salario promedio del último año de servicios incluyendo esos factores, lo que arrojó una mesada de **$1.083117,18** efectiva a partir del 22 de mayo de 1997[9].

- Que ante el fallecimiento del señor José Ruyardy mediante Resolución 14152 del 24 de abril de 2007 se reconoció y ordenó la sustitución vitalicia de la pensión gracia a favor de la señora Silvia Posso de Arias a partir del 14 de marzo de 2006[10].

De lo hasta aquí discurrido colige el Despacho que el reconocimiento de la pensión gracia a favor del señor José Ruyardy inicialmente se efectuó conforme a los parámetros legales que en criterio de la entidad correspondía, posteriormente y a solicitud de parte decidió reliquidar la prestación, para tener en cuenta tiempos y factores acreditados por el beneficiario a la fecha de su retiro del servicio, medida que como ha quedado expuesto, se encontraba amparada por la posición jurisprudencial que para esa época admitía el Consejo de Estado.

En ese orden, del material probatorio no se puede deducir la transgresión de las normas invocadas en la demanda, lo que impide tener como satisfechos los presupuestos previstos en el artículo 231 del CPACA para ordenar la suspensión de los actos acusados, máxime cuando la decisión que adoptó la demandante en el año 1999 para reliquidar la pensión gracia del señor José Ruyardy se encontraba respaldada por el órgano de cierre de esta Jurisdicción y por lo tanto existía para el beneficiario, la convicción en torno a la existencia del derecho que le fue reconocido.

El hecho de que el Consejo de Estado posteriormente hubiese variado su posición jurisprudencial frente a la liquidación de la pensión gracia, para señalar que no es procedente incluir factores y montos salariales acreditados al retiro del servicio, no puede ser una carga a trasladar a quien ya consolidó un derecho en vigencia de un criterio jurisprudencial válido y distinto, pues con esto se estaría desconociendo la

[9] Pág. 9-13 archivo 005- anexos 2
[10] Pág. 234-237 archivo 005- anexos 2

confianza legítima y la buena fe no sólo en las decisiones administrativas sino también judiciales.

En tal sentido lo que el despacho observa es que el marco normativo con el cual fue reconocida la reliquidación de la pensión gracia es el mismo al de la fecha presente, lo que ha cambiado es su interpretación por parte de la jurisprudencia del H. Consejo de Estado. Luego, resulta sumamente grave que la parte demandante pretenda que el juez desconozca la legalidad de un acto administrativo soportado en la jurisprudencia vigente para la fecha en que fue expedido y que se sustituya por la interpretación retroactiva de un criterio jurisprudencial no consolidado para ese tiempo.

La administración no puede desconocer que el criterio de interpretación, siendo válido y vigente para aquella época, creó un derecho en favor del particular, de quien no se ha probado que haya actuado de mala fe.

En este punto es pertinente traer a colación el siguiente aparte, referente al alcance del principio de confianza legítima:

> *"…Es importante considerar que la Constitución Política establece una serie de principios que propenden por la salvaguarda de los intereses de los asociados frente a las decisiones del Estado, que pudieren alterar significativamente las relaciones que surgen entre el Estado y los administrados. Dentro de esos principios la Sala destaca el de la confianza legítima (…)*
>
> *Bajo esa perspectiva, la confianza legítima se erige como garantía del administrado frente a cambios bruscos e inesperados de las autoridades públicas - trátese de órgano legislativo, administración pública o autoridades judiciales-.*
>
> *Ahora bien, es de anotar que la confianza legítima no tiene la connotación de principio absoluto y, por tanto, es factible su limitación o restricción, en razón de otros principios constitucionales que también ameriten aplicación según las particularidades del caso. Así, la confianza legítima debe ceder, por ejemplo, frente a un interés público imperioso que se le contraponga.*
>
> *Generalmente, se habla de confianza legítima en las actuaciones administrativas y en la expedición de leyes. Empero, a juicio de la Sala, nada obsta para que se refiera también a la expedición de sentencias.*
>
> *Como se sabe, los órganos jurisdiccionales tienen la facultad de variar sus líneas jurisprudenciales, pues el ejercicio hermenéutico lleva implícito la posibilidad de hallar diferentes significados a las disposiciones normativas y, por lo tanto, un análisis serio y argumentado puede poner de manifiesto la equivocación de una tesis que antes se admitía como válida. En principio, cuando las autoridades judiciales varían la jurisprudencia no desconocen el principio de la confianza legítima de la persona que activó el aparato judicial y que, en estricto sentido, sería la primera que afrontaría las consecuencias adversas del cambio jurisprudencial, toda vez que es perfectamente posible que el nuevo sentido jurisprudencial busque efectivizar otros principios que*

> *demanden aplicación y que, dada la importancia que revisten en el asunto, deben prevalecer ante la confianza legítima.*
>
> *Sin embargo, debe precisarse que* ***si bien el juez puede innovar las interpretaciones del derecho, lo cierto es que debe hacerlo con sindéresis y con cuidado de no afectar derechos fundamentales.*** *En efecto, puede ocurrir que la nueva regla no pueda aplicarse de manera inmediata, porque, de hacerlo, se afectarían las expectativas legítimas de los asociados. En ese caso, es conveniente adoptar medidas para proteger esas expectativas.* ***Esas medidas de protección deben aplicarse en los casos en los que se cambia de criterio jurisprudencial respecto de derechos de carácter pensional, pues, como se sabe, ese tipo de derechos procuran la satisfacción de necesidades básicas de las personas de la tercera edad, quienes han perdido gran parte de la capacidad laboral y, por lo mismo, se les dificulta o imposibilita ejercer una actividad productiva. Esa clase de derechos gozan de una fuente constitucional (artículos 48 y 53)***…"[11]

Por lo expuesto, la suspensión de los actos acusados conllevaría al cese parcial de los efectos de una pensión que según se logra establecer en esta fase inicial del proceso fue reconocida bajo criterios de interpretación jurisprudencial vigentes para su momento, por lo que en estos términos no se puede colegir que la entidad haya desbordado los límites legales para el reconocimiento prestacional Luego, no se logra constatar la apariencia de buen derecho o requisito de ***fumus boni iuris*** en cabeza de la demandante, ni se puede tener como acreditado el requisito de ***periculum in mora.***

En consecuencia la Sala negará la medida de suspensión provisional solicitada por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, sin que esta decisión implique la convalidación de las actuaciones controvertidas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Quindío,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida de suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° 004353 de 20 de abril de 1999, por medio de la cual CAJANAL reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio del señor José Ruyardy Ramírez Cardona y los efectos de la Resolución N° 14152 del 24 de abril de 2007 que sustituyó la prestación a la señora Silvia Posso de Arias, por las razones expuestas.

---

[11] Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 26 de septiembre de 2016. Rad. 11001-0315-000-2016-00038-01 (AC).CP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Asunto: Auto resuelve solicitud de medida cautelar
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 63001-2333-000-**2021-00150-00**
Demandante: UGPP
Demandado: Silvia Posso de Arias

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ
Magistrado