Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO

Cartago, Valle del Cauca, diez de febrero de dos mil veintiuno

Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Lesividad)
Demandante	Unidad Administrativa Especia de Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP
Demandado	Saulo Carvajal González
Radicado	76147-33-33-003-2020-00029-00
Asunto	Decreta suspensión provisional

Procede el Despacho a decidir sobre la **medida cautelar** -suspensión provisional- solicitada por la entidad demandante a folio 12 y siguientes del archivo "1. DEMANDA Y ANEXOS" del expediente electrónico.

La entidad de la referencia, obrando a través de apoderado judicial, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad), pretendiendo la nulidad de la Resolución No. 4252 del 11 de abril de 1990[1], mediante la cual CAJANAL reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio del señor Saulo Carvajal González.

I. Solicitud de suspensión provisional

A folio 12 y siguientes del archivo "1. DEMANDA Y ANEXOS" del expediente electrónico, la entidad demandante solicita la **suspensión provisional** del acto administrativo antes referido, argumentando que con el mismo se reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio oficial del señor Saulo Carvajal González sin que ello fuera viable, pues una vez el docente cumple con los requisitos de Ley, es decir haber laborado por 20 años al servicio docente en entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacionalizado y haber cumplido 50 años de edad, tiene derecho a solicitar su pensión gracia de jubilación, en cuyo evento se liquida teniendo en cuenta los factores devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status pensional, adquiriendo el derecho a que sea cancelada desde ese momento y no es impedimento para que permanezca en el servicio de la docencia oficial.

Agrega que el Consejo de Estado ha determinado que 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 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 se continúe con la vinculación laboral percibiendo el salario correspondiente.

[1] Fls. 78 y s.s. expediente electrónico archivo "DEMANDA Y ANEXOS (4)_compressed (1).pdf".

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

II. Pronunciamiento de las partes

De conformidad con la constancia secretarial contenida en archivo electrónico "07.Constancia.Notificación.Persona.Natural.pdf" del 9 de febrero de 2021, de la solicitud de medida provisional bajo examen se le corrió traslado a los sujetos procesales, sin que hubiera pronunciamiento alguno en el expediente electrónico.

III. CONSIDERACIONES

Para efectos de resolver sobre la solicitud de medida de **suspensión provisional** de la Resolución No. 4252 del 11 de abril de 1990, por medio de la cual se reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio del señor Saulo Carvajal González, se hace necesario realizar las siguientes precisiones:

Las medidas cautelares constituyen una "*de las expresiones de la garantía jurisdiccional (ius persequendi in iudicio quod nobis debetur quod nostrum est), figura entre los* ***medios que el Estado tiene dispuestos*** *para reaccionar,* ***ex oficio, o a petición de parte****, en* ***aquellos casos de inobservancia de las reglas de conducta impuestas por el derecho,*** *habida cuenta que* ***sobre él gravita la obligación de garantizar la plena observancia práctica de las situaciones jurídicas tuteladas por el ordenamiento positivo;*** *ora por su espontáneo acatamiento por parte de los destinatarios de la disposición, ora mediante los mecanismos coercitivos que el ordenamiento adjetivo tenga previstos para hacerlo cumplir, incluso, por la fuerza"*[2] *(Negrillas del Despacho).*

El artículo 229[3] del CPACA prevé la procedencia de medidas cautelares que se estimen necesarias para salvaguardar de manera provisional el objeto de la actuación procesal y la eficacia del derecho que se declara en la sentencia, sin que el decreto de la medida implique prejuzgamiento.

A su vez, el artículo 230 *ibídem* precisó que las medidas cautelares pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión y deben relacionarse directa y necesariamente con las pretensiones de la demanda.

---

[2] CASTAÑO PARRA, Daniel. La protección cautelar en el contencioso administrativo colombiano: hacía un modelo de justicia provisional. Revista digital de derecho administrativo, número 4, pp. 293-314. Universidad Externado de Colombia, segundo semestre de 2010.

[3] *"Artículo 229: Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento."*

Del mismo modo, en lo relacionado con los presupuestos jurídicos que se deben observar para decretar las medidas cautelares, el artículo 231 del CPACA establece:

> ***"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.*
>
> *"(…)" (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

Es claro el contenido de la norma respecto de los requisitos establecidos para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, siendo base fundamental para decretar la misma que la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de suspensión surja del análisis del acto enjuiciado y su confrontación con los normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, y que, cuando se trate del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como en el presente asunto, se acredite al menos sumariamente la existencia del perjuicio derivado del acto administrativo acusado, como lo ha explicado la jurisprudencia del Consejo de Estado[4].

Recientemente ha señalado el Alto Tribunal que *"…el juez de lo contencioso administrativo, previo análisis del contenido del acto acusado, de las normas invocadas como vulneradas y de los elementos probatorios allegados con la solicitud de medida cautelar, está facultado para determinar si la decisión enjuiciada vulnera el ordenamiento jurídico y, en caso afirmativo, suspender el acto para que no produzca efectos"*[5].

Precisado lo anterior y descendiendo al caso concreto, se tiene que la entidad demandante ha solicitado se suspendan los efectos jurídicos de la Resolución No. 4252 del 11 de abril de 1990, por medio de la cual se reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio del señor Saulo Carvajal González, en tanto considera que dicha prestación se debe liquidar teniendo en cuenta los factores devengados en el año inmediatamente anterior a la adquisición del status pensional, no del retiro.

Es del caso indicar que la pensión de jubilación gracia fue consagrada mediante el artículo 1º de la Ley 114 de 1913, en favor de los maestros de las escuelas primarias

---

[4] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección C. CP Olga Mélida Valle De La Hoz. Sentencia del 11 de mayo de 2015. Radicación: 11001-03-26-000-2014-00143-00 (52.149) Demandante: Centro de Estudios Para la Justicia Social Tierra Digna Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería.

[5] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, auto del 2 de abril de 2020, Radicación No. 15001-23-33-000-2013-00852-01(4747-16), Actor: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP, Demandado: Flor Alba Fajardo de Otálora.

oficiales, que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años[6] y además cumplan los requisitos previstos en el artículo 4[7] de dicha norma.

Así, no exige la mencionada norma el retiro definitivo del docente como requisito para ser beneficiario de la prestación, razón por la cual es indiscutible que aquel no es óbice para el disfrute de la misma, debiendo precisar en este punto que la liquidación de aquella debe tener lugar en el preciso instante en que son cumplidos los presupuestos transcritos.

Ahora bien, las pensiones reguladas por regímenes especiales se rigen por las normas aplicables a ellas, para el caso de la pensión gracia, el artículo 2 de la Ley 114 de 1913, estableció que *"La cuantía de la pensión será la mitad del sueldo que hubieren devengado en los dos últimos años de servicio. Si en dicho tiempo hubieren devengado sueldos distintos, para la fijación de la pensión se tomará el promedio de los diversos sueldos".*

Con la expedición de la Ley 4ª de 1966, se modificó el monto y el promedio, y en el artículo 4 ibídem, no excluyó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales; dicha normatividad fue reglamentada mediante el Decreto 1743 de 1966, que estableció en el artículo 5:

> *"A partir del veintitrés (23) de abril de 1960 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."*

En tratándose de la pensión gracia prevista en un régimen especial regulado en la Ley 4ª de 1966 y en su Decreto Reglamentario 1743 del mismo año, se encuentra que para efectos de su liquidación deber tomarse como base el promedio mensual de los salarios obtenidos en el último año de servicios, **entendido éste como año anterior a la consolidación del derecho**, en la medida en que es ese momento a partir del cual se empieza a devengar, admitiendo compatibilidad con el salario y sin que se exija acreditar el retiro definitivo del servicio para percibirla.

---

[6] Posteriormente, la Ley 116 de 1928, extendió dicho beneficio a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, autorizando a los docentes, según el artículo 6, a completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando los servicios prestados en diversas épocas, tanto en la enseñanza primaria como en la normalista, al asimilar para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria. Más adelante, con la Ley 37 de 1933, el beneficio gratuito de la pensión gracia de jubilación se hizo extensivo a los maestros de escuela que hubieren completado el tiempo de servicios señalado por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

[7] *"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 Ver Artículo 19 Ley 4 de 1992 Artículo 6 Ley 60 de 1993 Decreto Nacional 224 de 1972. Nota: Esta vigente el régimen de excepción para el personal docente en materia de edad. En el sector docente la edad y el tiempo de servicios es la misma para el hombre y la mujer o sea 50 años y 20 años de servicios.
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."

En reciente pronunciamiento[8] dentro de un asunto similar, el Consejo de Estado confirmó la decisión de suspensión provisional del acto administrativo demandado, indicando:

> *"La Sala precisa que la Sección Segunda, Subsección "B" del Consejo de Estado, a través de sentencia de 22 de marzo de 2018[9], estableció la improcedencia de la reliquidación de la pensión gracia con fundamento en los factores salariales devengados en el último año de servicios, así:*
>
> *"(…) La pensión gracia es una prestación social de naturaleza especial, su monto no se liquida con base en el valor de los aportes efectuados en el año anterior al retiro definitivo del servicio del titular del derecho pensional, tal y como acontece en el régimen pensional ordinario**, sino con base en el 75% del promedio de los factores salariales devengados en el año anterior a la fecha en que se adquiere el estatus pensional,** que para el caso controvertido se trata de los emolumentos percibidos en el año inmediatamente anterior de haber cumplido los 20 años de servicio, esto es, 1 de marzo de 2007 al 1 de marzo de 2008 (…)". (Negrilla y subrayado fuera del texto)*
>
> *De igual modo, la sentencia de 9 de agosto de 2018[10], proferida por la misma Corporación, indicó:*
>
> *"(…) Es improcedente la reliquidación de la pensión gracia con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro, en la medida que para acceder a la pensión gracia es necesario el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por el legislador, por lo que su liquidación se debe efectuar teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho, y no es posible reliquidarla por nuevos tiempos de servicios prestados o factores devengados. (…)". (Negrilla y subrayado fuera del texto)*
>
> *Como corolario de lo anterior, la Sala estima que le asiste razón al Tribunal Administrativo de Risaralda al suspender provisionalmente los efectos del acto administrativo demandado; pues, del análisis de las piezas procesales allegadas al expediente del epígrafe y del periodo que se tuvo en cuenta para hacer la reliquidación pensional del señor Neverg Londoño Arias (factores percibidos en el último año de servicios), se infiere que existe una probable contradicción entre la decisión cuestionada y el ordenamiento jurídico superior. Todo ello, en la medida que, la pensión gracia debe ser reliquidada con fundamento en el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados por el docente en el año anterior a la adquisición del estatus pensional y no sobre el último año de servicios, conforme a lo previsto en la Ley 4ª de 1966 y en su Decreto Reglamentario 1743[11]."*

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, resuelve el Despacho la solicitud de suspensión provisional en el caso concreto, para lo cual se encuentra lo siguiente:

---

[8] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", C.P. César Palomino Cortés, 21 de agosto de 2020, Radicación No. 66001-23-33-000-2014-00362-01 (3852-17), Actor: UGPP, Demandado: Neverg Londoño Arias, Referencia: Apelación auto - suspensión provisional- ley 1437 de 2011.
[9] Sentencia de 22 de marzo de 2018. MP. César Palomino Cortés Rad. 25000-23-42-000-2014-03024-01-1999-17.
[10] Sentencia de 9 de agosto de 2018. MP. CÉSAR PALOMINO CORTÉS Rad. 25000-23-42-000-2015-01921-01 (2534-17).
[11] *"Artículo 4. 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.*

- Resolución No. 02262 del 17 de febrero de 1986, por medio de la cual la extinta CAJANAL reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación gracia en favor del señor Saulo Carvajal González, liquidándola con el año de consolidación del derecho comprendido entre el 17 de marzo de 1983 y el 16 de marzo de 1984 (fs. 63 a 66 del expediente electrónico).
- Solicitud de reliquidación de la pensión de jubilación por retiro del servicio del 16 de mayo de 1989 (f. 70 ib.), acompañada del Decreto 1404 de 1988 por medio del cual se aceptó la renuncia del señor Carvajal González a partir del 31 de octubre del mismo año, así como de certificados de salarios del último año.
- Resolución No. 4252 del 11 de abril de 1990, por medio de la cual se reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio del señor Saulo Carvajal González, tomando como base los factores salariales devengados en el último año de servicios: del 1° de diciembre de 1987 al 30 de noviembre de 1988 (fls. 78 a 80 ib.)

Así, advierte este Juzgado que la reliquidación de la pensión gracia a favor del señor Saulo Carvajal González mediante el acto acusado, no se ajusta a derecho, en razón a la contrariedad evidenciada entre dicho acto y las normas en que debió fundarse, en la medida en que para el efecto se tuvieron en cuenta factores salariales devengados en el año anterior al retiro definitivo del servicio, por lo que el despacho accederá a decretar la medida cautelar deprecada, sin que ello implique prejuzgamiento.

En ese sentido, se dispondrá que la entidad demandante UGPP, continúe pagando al demandado Saulo Carvajal González, la pensión gracia de conformidad con el contenido del acto administrativo que la liquidó con los factores salariales devengados durante el año anterior a la adquisición de status pensional, esto es, conforme la Resolución No. 02262 del 17 de febrero de 1986, incluyendo la actualización e incrementos salariales a que hubiera lugar.

Finalmente, se indica que en el presente asunto no hay lugar a prestar caución, por cuanto la medida cautelar que habrá de decretarse versa sobre la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y es solicitada por una entidad pública, de conformidad a lo estipulado en el inciso tercero del artículo 232 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

1. **DECRETAR** la **suspensión provisional** de los efectos de la Resolución No. 4252 del 11 de abril de 1990, por medio de la cual se reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio del señor Saulo Carvajal González, proferida por la extinta Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

2. Se ordena a la entidad demandante **continuar pagando** la pensión gracia del demandado Saulo Carvajal González, de conformidad con la Resolución No. 02262 del 17 de febrero de 1986, incluyendo la actualización e incrementos salariales a que hubiera lugar, por lo expuesto.

NOTIFÍQUESE

JUAN FERNANDO ARANGO BETANCUR
JUEZ

Firmado Por:

JUAN FERNANDO ARANGO BETANCUR
JUEZ
JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE CARTAGO-VALLE DEL CAUCA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
00dbf9ac7cb43ce56caddcdee0d2fb0164ba7a26e4b7cb9df8ab99a0c39fd5ee
Documento generado en 10/02/2021 05:25:28 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica