

CONSTANCIA: Se informa a la señora Juez que la demanda de la referencia incluido el auto que corre traslado de la medida cautelar solicitada, se tuvo notificado por conducta concluyente a través de la providencia notificada por estados el 13 de septiembre del 2021, en razón de ello el término de cinco (05) días para allegar pronunciamiento frente a la medida cautelar solicitada tuvo vencimiento el 20 de septiembre de 2021. Finalmente, se tiene que la parte demandada allegó pronunciamiento frente a la medida solicitada, el 20 de septiembre de la presente anualidad. Lo anterior para los fines pertinentes.

Vanessa Gómez Cano
Oficial Mayor.



JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
Medellín, cuatro (04) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente:	05001333301420210008800
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del derecho – Lesividad
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado:	German Antonio López Vergara
Asunto:	Decreta parcialmente medida cautelar suspensión provisional.

1. ANTECEDENTES

LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES- UGPP, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Lesividad, en contra del señor **GERMAN ANTONIO LÓPEZ VERGARA** beneficiario de la pensión de sobrevivientes en calidad de cónyuge de la señora Piedad del Socorro Henao García (Q.E.P.D) y dentro del escrito de demanda¹ presentó solicitud de **suspensión provisional** del acto administrativo que reliquidó la pensión gracia a esta última con inclusión del factor salarial **prima de vida cara**, esto es, la resolución no. PAP 027215 del 24 de noviembre del 2010².

2. SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Estimó la parte actora que con el acto atacado se vulneran las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336 de la Constitución Política; Ley 91 de 1989, Ley 60 de 1993, Ley 4 de 1966 y su decreto reglamentario, ley 71 de 1988.

Relató que la extinta CAJANAL EICE mediante Resolución No. PAP 027215 del 24 de noviembre del 2010 reliquidó la pensión gracia de la señora PIEDAD DEL SOCORRO HENAO GARCÍA con la inclusión de la asignación básica, prima de navidad, **prima de carestía** y la prima de licenciatura; prestación que fue sustituida al señor GERMÁN ANTONIO LÓPEZ VERGARA mediante la Resolución RDP 001688 del 27 de enero del año 2021 en el 100%³.

¹ C02MedidaCautelar – archivo 01SolicitudMedidaCautelar – folios 4 y 5.

² C01Principal -archivo 04ExpedienteAdministrativo – archivo 03

³ C01Principal – archivo 04 ExpedienteAdministrativo – archivo 04

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00088 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del derecho – Lesividad
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado:	German Antonio López Vergara
Asunto:	Decreta parcialmente medida cautelar suspensión provisional.

Señaló que conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las Corporaciones públicas de elección popular carecen de competencia para expedir actos administrativos creadores de factores salariales y prestacionales de los empleados públicos, porque esa es una atribución exclusiva del Congreso de la República y del Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias, de manera que, aceptar la interpretación extensiva de los textos normativos que consagran los factores salariales para liquidar la pensión de jubilación incluyendo factores salariales extralegales, conllevaría una interpretación inconstitucional, pues se desconocerían preceptos de la Carta que distribuyen la competencia sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre los diferentes entes territoriales y nacionales, amén de vulnerar el principio de unidad nacional consagrado en el preámbulo y en el artículo primero de la Constitución Política.

En ese orden de ideas, solicitó se decrete la **suspensión provisional del acto administrativo que reliquidó la pensión gracia con inclusión del factor prima de vida cara**, por cuanto no existe obligación de la UGPP respecto al reconocimiento pensional con base en factores salariales pagados por el ente territorial; y en segundo lugar, por la falta de sustento jurídico de la inclusión de los factores extralegales en la base para la liquidación de la pensión reconocida en virtud de la inconstitucionalidad de las normas locales que crearon esos factores extralegales y la nulidad de las mismas decretada por el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Antioquia, respectivamente, en sentencia del 20 de mayo de 2011.

3. TRÁMITE DE LA MEDIDA CAUTELAR

Mediante providencia notificada por estados el 13 de septiembre de 2021⁴ se notificó por conducta concluyente el auto admisorio de la demanda y el auto que corrió traslado de la medida cautelar al demandado Germán López Vergara y a través de correos electrónicos del 13 de septiembre del 2021⁵, se notificaron dichas providencias al delegado del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

4. PRONUNCIAMIENTO A LA MEDIDA CAUTELAR

La parte demandada dentro del término de traslado de la medida cautelar se pronunció de la manera como se resume a continuación⁶:

El apoderado judicial refirió que no existe razón para que sean suspendidos los actos atacados de nulidad, esto es, la resolución PAP 027215 del 24 de noviembre de 2010 y RDP001688 del 27 de enero de 2021; lo anterior, bajo el entendido de que los argumentos expuestos por la parte actora deben ser analizados al estudiar la legalidad de dichos actos; resaltando que tampoco existe fundamento legal para decretar la medida cautelar solicitada, pues lo que pretende la parte actora es debatir los efectos de los actos administrativos acusados y no solo su nulidad.

Indicó además, que el artículo 58 de la Constitución Política establece la protección de los derechos que han sido legalmente adquiridos con arreglo a las

⁴ C01Principal – archivo 10

⁵ C02MedidaCautelar – archivo 03

⁶ C02MedidaCautelar – archivo 04

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00088 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del derecho – Lesividad
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado:	German Antonio López Vergara
Asunto:	Decreta parcialmente medida cautelar suspensión provisional.

leyes vigentes, advirtiendo que estos ingresan al patrimonio de la persona en forma definitiva; en razón de ello, la señora Piedad del Socorro Henao García en vida y ahora el señor Germán Antonio López Vergara en su calidad de cónyuge superviviente, adquirieron derechos a dicha pensión de forma legal y de buena fe, por lo tanto dichos derechos además de adquiridos, en la actualidad, constituyen parte del patrimonio del señor López Vergara; advirtió además, que la prestación en cita se encuentra orientada a la satisfacción de derechos fundamentales como el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna. En ese sentido, llamó la atención al despacho con el fin de que sean cuestionadas las posibles consecuencias que traería el decreto de la medida cautelar solicitada; resaltando que el señor Germán Antonio no debe cargar con las consecuencias de la equivocación de lo denunciado por la parte actora, toda vez que en su momento fueron cumplidos todos los requisitos legales y reglamentarios solicitados, cuestionando de esa forma un derecho que obtuvo de buena fe.

Conforme con lo anterior, indicó que no es posible suspender el pago de las prestaciones pensionales del demandado, más aún si acaecieron actos o hechos manifiestamente erróneos al reliquidar la pensión por parte de la UGPP y no por parte del señor Germán Antonio. En ese orden de ideas, se opone a la solicitud de la suspensión provisional.

5. CONSIDERACIONES

El artículo 229 del CPACA, respecto del decreto de medidas cautelares indica que, en los procesos declarativos adelantados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es posible decretar las medidas cautelares que se estimen necesarias para proteger y garantizar, de forma provisional el objeto del proceso y para que los efectos de la sentencia no se hagan nugatorios. Indica la citada norma en su tenor literal:

“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.

(...). (Resaltos del juzgado)

De igual forma, el artículo 230 del CPACA establece que las medidas cautelares pueden ser de contenido preventivo, conservativo, anticipativo o de suspensión, y que tales medidas sólo podrán ser decretadas siempre y cuando las mismas tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, para lo cual se podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00088 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del derecho – Lesividad
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado:	German Antonio López Vergara
Asunto:	Decreta parcialmente medida cautelar suspensión provisional.

pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”.

En cuanto a los requisitos para decretar las medidas cautelares, se establecen, los siguientes de conformidad con el artículo 231 ibídem:

“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.*

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00088 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del derecho – Lesividad
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado:	German Antonio López Vergara
Asunto:	Decreta parcialmente medida cautelar suspensión provisional.

3. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a. *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b. *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”. (Resaltos del juzgado)*

El Consejo de Estado mediante providencia del 7 de febrero de 2019⁷, señaló que de las normas citadas se pueden clasificar en distintas categorías los requisitos de procedencia de las medidas cautelares en:

- De índole formal.
- De índole material.
- Específicos.

En dicha providencia se esquematizaron los requisitos en dos cuadros, el primero corresponde a los requisitos de índole formal y material, y el segundo a los requisitos específicos:

Primer Cuadro. Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal y de índole material, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES		
REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES O COMUNES	DE ÍNDOLE FORMAL	<i>Debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011)</i>
		<i>Debe existir solicitud de parte⁸ debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011).</i>
	DE ÍNDOLE MATERIAL	<i>La medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011).</i>
		<i>La medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).</i>

⁷ Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 7 de febrero de 2019. Expediente N°: 05001 23 33 000 2018 00976 01. N° interno: 5418-2018. Demandante: Colpensiones. Demandado: Mercedes Judith Zuluaga Londoño y UGPP.

⁸ De conformidad con el párrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las “medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00088 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del derecho – Lesividad
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado:	German Antonio López Vergara
Asunto:	Decreta parcialmente medida cautelar suspensión provisional.

Segundo cuadro. Requisitos de procedencia específicos, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES			
REQUISITOS DE PROCEDENCIA ESPECÍFICOS	SUSPENSIÓN PROVISIONAL	Si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, la cual puede surgir:	a) tras confrontar el acto demandado con estas b) tras confrontar, las normas superiores invocadas, con las pruebas.
		Si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios.	Además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011).
	Si se pretenden otras medidas cautelares diferentes a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos:	a) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho;	b) Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados;
		c) Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y d) Que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011).	

De modo tal que al momento de determinar si es procedente o no el decreto de una medida cautelar corresponde estudiar en debida forma el cumplimiento de los requisitos que se determinan en las diferentes categorías.

6. CASO CONCRETO

6.1. La entidad demandante solicitó la **suspensión provisional** de la **resolución nro. PAP 027215 del 24 de noviembre del 2010** por medio de la cual se reliquidó la pensión gracia de la señora Piedad del Socorro Henao García con la inclusión de la asignación básica, prima de navidad, **prima de carestía o prima de vida cara** y la prima de licenciatura; prestación que fue sustituida al señor GERMÁN ANTONIO LÓPEZ VERGARA mediante la Resolución RDP 001688 del 27 de enero del año 2021 en el 100%.

Como fundamento de su solicitud, argumentó que el acto que reliquidó la pensión no se ajusta al ordenamiento jurídico en tanto contraviene disposiciones legales, constitucionales y jurisprudenciales. En primer lugar, resaltó que no existe obligación por parte de la UGPP respecto al reconocimiento pensional con base en factores salariales pagados por el ente territorial; y en segundo lugar, manifestó que no existe sustento jurídico para la inclusión de los factores extralegales en la base para la liquidación de la pensión reconocida, en virtud de la inconstitucionalidad de

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00088 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del derecho – Lesividad
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado:	German Antonio López Vergara
Asunto:	Decreta parcialmente medida cautelar suspensión provisional.

las normas locales que crearon esos factores extralegales y la nulidad de las mismas decretada por el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Antioquia, respectivamente, en sentencia del 20 de mayo de 2011.

6.2 Dentro del concepto de violación señaló como transgredidas las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 23, 25, 46, 48, 53, 58, 228 y 336 de la Constitución Política; Ley 91 de 1989, Ley 60 de 1993, Ley 4 de 1966 y su decreto reglamentario, ley 71 de 1988.

6.3. **Pensión Gracia:** La Ley 114 de 1913 por la cual “*Se crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela*” consagró en su art. 1º la pensión gracia en los siguientes términos:

“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.”

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el beneficio de la pensión gracia 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.

“ARTÍCULO 6º. Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a esta complementan. Para el computo de los años de servicio se sumaran los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como (sic) en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección”.

6.4. **Problema Jurídico:** Consiste en determinar si es procedente suspender provisionalmente y de manera parcial los efectos de los actos administrativos contenidos en las resoluciones nro. PAP 027215 del 24 de noviembre del 2010 “*Por la cual se ordena la reliquidación de una pensión de Jubilación Gracia*”⁹ a favor de la señora Piedad del Socorro Henao García y la resolución RDP 001688 del 27 de enero del año 2021 “*Por la cual se RECONOCE una Pensión de Sobrevivientes*”¹⁰ las cuales incluyen como factor para hacer el cálculo de la mesada pensional la **prima de vida cara**.

6.5. **Solución al problema jurídico:**

Descendiendo al caso concreto y revisados los actos acusados, se encuentra que la resolución no. PAP 027215 del 24 de noviembre del 2010 a través de la cual la extinta CAJANAL reliquidó una pensión de Jubilación Gracia a favor de la señora Piedad del Socorro Henao García, incluyó como factor para hacer el cálculo de la mesada pensional el de “prima de vida cara”, factor devengado durante los años 2003 y 2004¹¹.

⁹ C01Principal -archivo 04ExpedienteAdministrativo – archivo 03

¹⁰ C01Principal – archivo 04 ExpedienteAdministrativo – archivo 04

¹¹ C01Principal - archivo 04 ExpedienteAdministrativo – archivo 03

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00088 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del derecho – Lesividad
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado:	German Antonio López Vergara
Asunto:	Decreta parcialmente medida cautelar suspensión provisional.

PAP027215

RESOLUCION N° 28487/2010 24 NOV 2010 Página 2 de 3
RADIOADO N° Fecha 18 de enero de 2010

Por la cual se ordena la reliquidación de una pensión de Jubilación Gracia de **HENAO GARCIA PIEDAD DEL SOCORRO**

servicio en caso de obtener el derecho estando retirado, es decir el periodo comprendido entre el 13 de octubre de 2003 y el 12 de octubre de 2004, así:

FACTORES	AÑO	VALOR TOTAL
ASIGNACION BASICA MES	2003	2,883,392.00
PRIMA DE LICENCIATURA	2003	288,340.00
PRIMA NAVIDAD	2003	250,294.00
PRIMA VACACIONES	2003	120,370.00
ASIGNACION BASICA MES	2004	10,967,694.00
PRIMA DE CARESTIA O VIDA CARA	2004	1,166,776.00
PRIMA DE LICENCIATURA	2004	1,096,773.00
PRIMA NAVIDAD	2004	952,056.00
PRIMA VACACIONES	2004	456,987.00
TOTAL		18,182,682.00

Así mismo, se tiene que mediante resolución RDP 001688 del 27 de enero del año 2021 se resolvió reconocer y ordenar el pago de una pensión de sobreviviente en la misma cuantía devengada por el causante al señor Germán Antonio López Vergara.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer y ordenar el pago de una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de HENAO GARCIA PIEDAD DEL SOCORRO, a partir de 3 de julio de 2020 día siguiente al fallecimiento en la misma cuantía devengada por el causante, conforme la siguiente distribución:

Solicitante: LOPEZ VERGARA GERMAN ANTONIO

Calidad: Cónyuge o Compañera(o)

Porcentaje: 100.00 %.

Límite Pensión: La pensión reconocida es de carácter vitalicio.

De los actos administrativos de los cuales se solicita la suspensión provisional, se advierte que se tuvo en cuenta para el IBL de la pensión, el factor salarial denominado "Prima de Vida Cara", el cual fue creado por la Asamblea Departamental de Antioquia, sin competencia para ello.

Es de advertir que frente a la denominada prima de vida cara, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre su creación y los efectos de estas para liquidar las pensiones, y desde el año 2010 ha conservado una postura uniforme frente a este reconocimiento, señalando que las normas de los Concejos y Asambleas Departamentales, no son aplicables para efectos del reconocimiento de primas de carácter extralegal, ya que fueron expedidas contradiciendo las competencias establecidas tanto en la constitución de 1886 y en la actual¹².

En el más reciente pronunciamiento, ha sostenido dicha postura, no solo frente a la prima de vida cara, sino frente a las demás primas que fueron creadas por dicha

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, CP: Bertha Lucia Ramírez De Páez, Bogotá 4 de febrero de 2010, radicado No. 05001-23-31-000-2003-02424-01 (2702-08); CP: Víctor Hernando Alvarado Ardila, providencia del 17 de junio de 2010, radicado No. 05001-23-31-000-2005-02066-01 (0842-09); MP: ALFONSO VARGAS RINCON, providencia del 10 de noviembre de 2010, radicado No. 05001-23-31-000-2005-01968-01 (1229-09); MP: Víctor Hernando Alvarado Ardila, providencia del 17 de marzo de 2011, radicado No. 05001-23-31-000-2005-00076-01 (2055-10); CP: Bertha Lucia Ramírez de Páez, providencia del 26 de julio de 2012, radicado No. 05001-23-31-000-2005-00971-01 (1865-11));

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00088 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del derecho – Lesividad
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado:	German Antonio López Vergara
Asunto:	Decreta parcialmente medida cautelar suspensión provisional.

ordenanza, como son las denominadas rural, licenciado, clima, escuela unitaria, y al respecto ha declarado:

El proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria dispuesto por la Ley 43 de 1975 fue gradual y una vez terminada esta etapa, adquirieron el carácter de empleado público de orden nacional; del mismo modo, las diferencias entre las normas del personal Nacional y Nacionalizado se mantuvieron hasta el 29 de diciembre de 1989, fecha en que entró en vigencia la Ley 91 del mismo año, la cual tenía como finalidades, de una parte, hacer distinción entre el régimen prestacional aplicable a cada uno de ellos, y de otra, poder determinar qué entidad (Nacional o Territorial) debía asumir el pago de la carga prestacional.

Por consiguiente, y una vez que se ha tenido en cuenta la certificación expedida por la Gobernación de Antioquia, la Sala ha concluido que el actor hace parte del personal Nacionalizado (fue vinculado antes de 1989 a la planta de personal del Departamento de Antioquia), luego no se puede malinterpretar, como lo hizo el a quo, que por el hecho de asumir las entidades territoriales la carga de administrar y manejar la educación en sus niveles preescolar, primaria y secundaria oficial, con los recursos del Sistema General de Participaciones antes Situado Fiscal, tenga la obligación, sin norma alguna que así lo determine y sin el traslado de recursos, de nivelar los salarios del personal administrativo con los del orden territorial, y más aún cuando ni el Gobernador ni la Asamblea de Antioquia gozaban de competencia para crear las primas de vida cara; para bachilleres docentes que laboran en zona rural; para licenciados en ciencias de la educación; de Clima; para educadores de primaria que presten sus servicios en escuelas unitarias y para directores de primaria que laboren como maestros de escuelas unitarias, las cuales se encuentran inmersas dentro de la Ordenanza No. 34 de 1973 y el Decreto 001 BIS de 1981, por lo que entonces, se imposibilita el reconocimiento de las mismas.¹³

Así las cosas, se concluye que los actos administrativos demandados, son plausibles de ser suspendidos provisionalmente, en cuanto a través de éstos se incluyó en la liquidación de la pensión gracia, el factor extralegal conocido como prima de vida cara o carestía, lo cual contraviene a los pronunciamientos del máximo órgano de lo Contencioso Administrativo en los que ha resaltado que la determinación del régimen prestacional y salarial de los empleados departamentales y municipales es una función de competencia exclusiva y excluyente de los órganos centrales, es decir, del Congreso de la República y del Presidente de la República, resaltando en tales pronunciamientos, el contenido del artículo 150 superior, en su literal e del numeral 19¹⁴.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, providencia del nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014), Radicación número: 05001-23-31-000-2005-00351-01(0184-12)

¹⁴ Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00088 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del derecho – Lesividad
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado:	German Antonio López Vergara
Asunto:	Decreta parcialmente medida cautelar suspensión provisional.

De acuerdo con lo expuesto, se evidencia que los actos acusados desconocen la competencia del Congreso de la República relativa a expedir leyes en las que se establezca el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, lo cual ha sido destacado en los pronunciamientos del Consejo de Estado, y a los cuales se hizo alusión en la solicitud de suspensión del acto acusado, por tanto, deberá el Despacho **decretar parcialmente la suspensión provisional** de la resolución nro. PAP 027215 del 24 de noviembre del 2010, toda vez que dicho acto tuvo en cuenta para la liquidación de la pensión gracia de jubilación el factor creado por la Ordenanza Departamental, de carácter extralegal, denominada “Prima de Vida Cara”; y en consecuencia, se ordenará también la suspensión parcial de la resolución nro. RDP 001688 del 27 de enero del año 2021 a través de la cual se reconoció la pensión de sobreviviente en la misma cuantía devengada por el causante, al señor Germán Antonio López Vergara.

Para ello debe tenerse en cuenta el principio de proporcionalidad y en ese sentido, el balance sobre la razonabilidad, conducencia y pertinencia de la medida cautelar, se da a favor de la parte demandante; lo anterior, bajo el entendido de que el sustento fáctico permite observar claramente que existe una infracción manifiesta de las disposiciones invocadas como violadas en la demanda, convirtiendo el acto en irregular, contrario a derecho.

Finalmente, en atención a la manifestación efectuada por la parte demandada según la cual, de acceder a la medida de suspensión provisional se afectarían sus derechos fundamentales como el mínimo vital y seguridad social, advierte el despacho que dicha situación no se presenta en la medida que no se está despojando al demandado de su pensión, sino que se ordenará reliquidarla sin tener en cuenta el factor “prima de vida cara”.

En atención a lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Medellín,

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR PARCIALMENTE la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos contenidos en las resoluciones PAP 027215 del 24 de noviembre del 2010 *“Por la cual se ordena la reliquidación de una pensión de Jubilación Gracia”*¹⁵ a favor de la señora Piedad del Socorro Henao García y la resolución RDP 001688 del 27 de enero del año 2021 *“Por la cual se RECONOCE una Pensión de Sobrevivientes”*¹⁶; suspensión que solo tendrá efecto en lo que concierne a la inclusión del factor salarial de PRIMA DE VIDA CARA.

La parte demandante deberá realizar la liquidación con el fin de establecer el IBL sin tener en cuenta dicha prima, pagando por ende el valor correspondiente frente a los demás factores salariales tenidos en cuenta para el reconocimiento de la pensión.

Lo anterior, a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

SEGUNDO: Para hacer la medida efectiva, se dispone oficiar a la UGPP, para que proceda de conformidad.

¹⁵ C01Principal -archivo 04ExpedienteAdministrativo – archivo 03

¹⁶ C01Principal – archivo 04 ExpedienteAdministrativo – archivo 04

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00088 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del derecho – Lesividad
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
Demandado:	German Antonio López Vergara
Asunto:	Decreta parcialmente medida cautelar suspensión provisional.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LEIDY DIANA HOLGUÍN GARCÍA
Juez

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS
JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
Certifico: en la fecha se notificó por **ESTADOS ELECTRÓNICOS** el auto anterior.
Medellín, octubre 05 de 2021, fijado a las 8:00 a.m.
Secretaria

vgc