

# ***República de Colombia***



## ***Tribunal Administrativo del Meta***

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, noviembre dieciocho (18) de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN: 50-001-23-33-000-2019-00147-00**  
**DEMANDANTE: UGPP**  
**DEMANDADO: SARA AGUDELO DE JARA**  
**ASUNTO: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

Se pronuncia el Despacho sobre la solicitud de medida cautelar presentada por la entidad demandante UGPP, previo los siguientes:

### **ANTECEDENTES:**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Portección Social- UGPP, a través de apoderado judicial, presentó recurso extraordinario de revisión, con el propósito de que se revoque la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio de fecha 31 de octubre de 2008, bajo el radicado No. 50001233100220034034400, con fundamento en la causal prevista en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, argumentando que el cumplimiento de dicho fallo judicial comporta una erogación de recursos públicos sin la correspondiente justificación legal y un abuso del derecho, toda vez que la liquidación de la pensión gracia sólo es procedente respecto de los factores devengados al momento de la consolidación del status pensional y no del último año de servicio, como allí se ordenó.

Dentro del escrito de demanda, solicitó el decreto de una medida cautelar, consistente en la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, por considerarlos contrarios a la Constitución, a la

ley y a los precedentes jurisprudenciales, pues, existe una incompatibilidad pensional generada contra las prestaciones reconocidas por la extinta CAJANAL.

La situación fáctica expuesta por la entidad demandante como fundamento de la solicitud de medida cautelar, se sintetiza de la siguiente manera:

Indicó, que por medio de la Resolución No. 037394 del 04 de octubre de 1993, CAJANAL reconoció una pensión de jubilación gracia a favor de la señora AGUDELO DE JARA, en cuantía de \$134.060.44, efectiva a partir del 02 de julio de 1993; igualmente, a través de Resolución No. 24993 de 03 de septiembre de 2002, la extinta CAJANAL reliquidó la pensión de jubilación gracia por retiro definitivo del servicio, en cuantía de \$1.098.176.69, efectiva a partir del 1 de marzo de 2002 y, con Resolución No. 38490 del 11 de agosto de 2008, volvió a reliquidar la pensión de jubilación gracia con todos los factores salariales acreditados por la interesada conforme con la Ley 4 de 1966, elevando la cuantía de la misma a la suma de \$146.667.08 efectiva a partir del 2 de julio de 1993 pero con efectos fiscales a partir del 18 de febrero de 2005, por prescripción trienal.

No obstante, con ocasión al fallo proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio el 31 de octubre de 2008, a través del cual se declaró la nulidad parcial de las Resoluciones No. 037394 y 24993 y se ordenó reliquidar la pensión gracia por retiro definitivo del servicio, teniendo en cuenta los factores salariales acreditados administrativamente en el plenario, se expidió la Resolución No. UGM 025561 del 12 de enero de 2012, en la que se resolvió reliquidar la prestación en comento, elevando la cuantía de la misma a la suma de \$1.245.113.00, efectiva a partir del 1 de marzo de 2002, de conformidad con el fallo objeto de cumplimiento.

Precisó, que la Ley 114 de 1913 consagró en favor de los maestros de escuelas primarias oficiales el derecho a devengar una pensión vitalicia de jubilación previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicio y calidades personales previstos en la misma. Por su parte, la Ley

4 de 1966, que asumió nuevos recursos de la Caja Nacional de Previsión Social, reajustó las pensiones de jubilación e invalidez y dictó otras disposiciones, dispuso en su artículo 4 que las pensiones de jubilación e invalidez a que tengan derecho los trabajadores de entidades de derecho público, se liquidarán y pagarán tomando como base el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio. La aludida ley fue reglamentada por el Decreto 1743 de 1996, en cuyo artículo 5 se dispuso que las pensiones de jubilación e invalidez de los empleados oficiales serían liquidadas tomando como base el 75% del promedio mensual de los salarios devengados durante el último año de servicios. Además, citó un aparte jurisprudencial del Consejo de Estado del 13 de octubre de 2005, dentro del proceso No. 1286-2005, en el que se señaló que no es viable la reliquidación pensional para la fecha del retiro, porque los factores devengados en el año anterior al retiro se tienen en cuenta para efectos de la liquidación de la pensión ordinaria, no de la pensión gracia.

Comentó, que siguiendo las anteriores directrices, es claro que la liquidación de la pensión gracia sólo es posible respecto de factores devengados al momento de la consolidación del status pensional y no de la época del retiro, como si ocurre en las pensiones ordinarias, en cuyo caso existe afiliación y, por ende, aportes que llevan a la mejora en el monto de la pensión al momento de la desvinculación.

Ahora bien, dentro del término de traslado de la medida cautelar solicitada, la demandada se pronunció:

### **Posición de la demandada**

Expuso, que la pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913 para los educadores que cumplan 20 años de servicio en establecimientos educativos oficiales del orden territorial o nacionalizado y 50 años de edad, siempre y cuando se demuestre haber ejercido la docencia con honradez, eficacia, consagración y observando buena conducta.

Resaltó, que, como obra en el expediente, prestó sus servicios al Departamento del Meta como docente con tipo de vinculación

nacionalizado, debidamente certificado por la Secretaría de educación, iniciando sus labores desde 1962 hasta el 1 de marzo de 2002. Para el año 1993 adquirió el estatus jurídico para acceder a la pensión gracia, puesto que de manera fehaciente y legal se verificaron los requisitos exigidos por la ley para ser beneficiaria de dicha pensión, pues, según el certificado de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Meta de fecha 6 de julio de 1993, venía laborando como docente sin ninguna interrupción desde el día 24 de febrero de 1962 hasta la fecha de expedición del mismo, es decir, 20 años de servicio como docente. además, destacó que la demandada nació el 2 de julio de 1943, por lo que, para el año 1993 cumplió 50 años de edad; entonces, se encuentra probado su estatus para la adquisición del beneficio de pensión gracia.

Por último, señaló que la pensión gracia es un derecho adquirido en presunción de buena fé y la debida administración de justicia, teniendo en cuenta que no se aportó ningún elemento de juicio a través del cual se pueda desvirtuar el principio de buena fé contenido en el artículo 83 de la Constitución Política y artículo 3 numeral 4 del CPACA para la adquisición del estatus de pensionada, razón suficiente para dar aplicación al artículo 164 numeral 1 literal c) del CPACA, que establece que aunque pueden demandarse prestaciones periódicas, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fé, como sucede en este caso. Por lo tanto, afirmó, que no se debe suspender el pago de la pensión gracia que fue adquirida de manera legal y con fundamento en la legislación aplicable para la época que se generó, aún, teniendo en cuenta que actualmente tiene 75 años de edad y se retiró del servicio el 1 de marzo de 2002, por lo que, evidentemente, depende de su mesada pensional para asumir costos de tratamientos que requiere por su estado de salud y su incapacidad física, así que, suspender su mesada pensional afectará su mínimo vital.

En los anteriores términos se opuso a la solicitud de medida cautelar y pidió denegar la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

## **CONSIDERACIONES**

Las medidas cautelares se encuentran consagradas en los artículos 229 y siguientes del CPACA. y se constituyen en un instrumento de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quienes acuden a la Jurisdicción Contenciosa en procura de solucionar una determinada controversia.

El artículo 229, respecto de la procedencia de las medidas cautelares señala:

**“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.*

**PARÁGRAFO.** *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 se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.”*

La suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo se encuentra contemplada en el numeral 3 del artículo 230 del CPACA, como una de las medidas cautelares de posible aplicación en los juicios que cursan ante esta jurisdicción. Seguidamente, en el artículo 231 ibídem, se establecieron los requisitos de procedencia de la citada medida, en los siguientes términos:

**“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.*
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.”*

Frente a los requisitos para la procedencia de las medidas cautelares el H. Consejo de Estado, luego de analizar el contenido de los artículos 229 al 231 del CPACA, concluyó:

*“i) **Existen requisitos formales de procedibilidad** de la solicitud los cuales son comunes a todas las medidas cautelares, a saber:*

*i.a) **debe tratarse de procesos declarativos** o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos **de que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo** (L. 1437/2011, art. 229);*

*i.b) debe existir solicitud de parte <sup>(14)</sup> 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 (L. 1437/2011, art. 229); y*

*i.c) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (L. 1437/2011, art. 233 y 234).*

*ii) Existen requisitos materiales, comunes para el decreto de las medidas cautelares, a saber:*

*ii.a) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (L. 1437/2011, art. 229); y*

*ii.b) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (L. 1437/2011, art. 230).*

*iii) Existen requisitos materiales, especiales adicionales para el decreto de las medidas cautelares, a saber:*

*iii. a) Si se trata de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, se plantean dos (2) eventos que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda: iii.a.i) Si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas,*

*tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud (L. 1437/2011, art. 231, inc. 1º); iii.a.ii) 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 (L. 1437/2011, art. 231, inc. 2º).*

*iii. b) Si se trata de otras medidas cautelares diferente a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos: i) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; ii) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados; iii) 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 iv) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios (L. 1437/2011, art. 231, inc. 3º, nums. 1º a 4º).”<sup>1</sup>*

Conforme lo transcrito en precedencia, se colige que las medidas cautelares pueden solicitarse en cualquier etapa del proceso, incluso, en segunda instancia, significando con ello que la solicitud de dichas medidas puede darse hasta tanto no esté ejecutoriada la decisión dentro de un proceso declarativo, no así en sede de un recurso extraordinario de revisión.

Lo anterior tiene asidero en tanto las normas que regulan el recurso extraordinario de revisión en el CPACA, no consagran la procedencia de las medidas cautelares dentro de tal trámite, toda vez que el mismo, según el artículo 248 del CPACA tiene por objeto cuestionar las sentencias ejecutoriadas, dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y los Jueces Administrativos, en el evento en que se configuren las causales señaladas de manera taxativa en los artículo 250 del CPACA y 20 de la Ley 797 de 2003.

La Sala Plena del H. Consejo de Estado ha sostenido que las medidas cautelares no son procedentes en el trámite del recurso

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto del 6 de abril de 2015. Exp.: 11001-03-25-000-2014-00942-00. Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

extraordinario de revisión, en tanto éste no corresponde *stricto sensu* a un proceso declarativo, así<sup>2</sup>:

**“4.2. Objeto y finalidad de las medidas cautelares y su improcedencia en el trámite del recurso extraordinario de revisión**

*El objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el control de la actividad de la administración y, en tal virtud, los diferentes medios de control por medio de los cuales los ciudadanos pueden acudir al juez en procura de dicha intervención, están encaminados al examen de alguno de los ámbitos en los que se manifiesta el ejercicio de sus prerrogativas. Así, le corresponde a la justicia administrativa pronunciarse frente a los actos, hechos, operaciones y omisiones estatales.*

(...)

*En tal virtud, los poderes cautelares están dirigidos al ejercicio temprano del control sobre la actividad de la administración y se justifican en la necesidad de evitar que los efectos de la decisión de fondo que se adopte sean nugatorios o de prevenir la causación de un perjuicio irremediable. Por ello, están concebidos para que la prolongación en el tiempo del trámite procesal no cercene las posibilidades reales de hacer efectivo el derecho sustancial en debate, esto es, para permitir su protección judicial en forma anticipada. Sin embargo, cuando se ha tramitado y culminado con decisión ejecutoriada un determinado medio de control, dicha finalidad se ve desvanecida, en tanto es patente que el escenario procesal ha sido el idóneo para la reivindicación judicial de las garantías de los extremos de la litis y, en tal virtud, las medidas cautelares pierden su razón de ser.*

(...)

*Aunque la ley ha previsto algunos mecanismos extraordinarios para cuestionar, por expresas razones previamente establecidas, las sentencias judiciales en firme, la solicitud, decreto y práctica de medidas cautelares riñe con el propósito de dichos medios de impugnación en tanto, se insiste, estos versan sobre asuntos que ya fueron materia de decisión judicial definitiva. Si bien se ha aceptado que los recursos extraordinarios constituyen un nuevo proceso, independiente del ya decidido y que no pueden considerarse como una tercera instancia respecto de lo ya resuelto, estos se tramitan bajo el halo de legitimidad que reviste las decisiones judiciales, por lo cual no resulta admisible que su intangibilidad y sus efectos puedan ser socavados mientras no prospere alguna de las expresas causales bajo la cuales la ley permite excepciones respecto del principio de cosa juzgada.*

*Una interpretación contraria conllevaría consecuencias inadmisibles desde el punto de vista procesal. Aceptar la procedencia de medidas cautelares en el trámite de un recurso extraordinario de revisión impondría permitir que mediante un auto –como lo es la providencia que resuelve la solicitud de medidas cautelares–, se impida la ejecución de las decisiones*

<sup>2</sup> Auto del 18 de agosto de 2018 Rad. 11001-03-15-000-2017-02078-01(A). MP. Ramiro Pazos Guerrero.



que de fondo han resuelto un conflicto, con serio compromiso de la seguridad jurídica; además, permitiría, como se vislumbra en el sub lite, que mediante una decisión de ponente se invaliden temporalmente los efectos de una decisión adoptada por las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, en detrimento del carácter vinculante e inmutable de las sentencias judiciales.

(...)” *Subraya fuera del texto.*

Así las cosas, en atención a que el presente asunto no se trata de un proceso declarativo, sino de un mecanismo extraordinario que busca atacar la cosa juzgada de que gozan las providencias judiciales ejecutoriadas, no es posible acceder a la solicitud de medida cautelar presentada por la UGPP, por lo que se negará la misma al ser improcedente.

Para finalizar, se indica que la presente decisión será dictada por el Magistrado Ponente, por así permitirlo los artículos 125, 236 y 243 del CPACA, toda vez que la misma es en sentido desfavorable.

Por lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE** la solicitud de medida cautelar impetrada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP en el presente asunto, de conformidad con los argumentos indicados en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme la presente decisión, continúese con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Hector Enrique Rey Moreno**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

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:

**df0d2d4881ad014ea64f3e11b7035156bdb66eb8fa4b352e571d168990db798a**

Documento firmado electrónicamente en 18-11-2020

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/rmValidarFirmaElectronica.aspx>**