

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, febrero veinticuatro (24) de dos mil veintiuno (2021)

RADICACIÓN: 50001233300020180006200
DEMANDANTE: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES –UGPP
DEMANDADO: BÁRBARA SANABRIA DE MONDRAGÓN
M. DE CONTROL: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

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

ANTECEDENTES:

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES –UGPP-**, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitando que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 04282 del 21 de marzo de 2002 y 14035 del 29 de julio de 2003, a través de las cuales la hoy liquidada CAJANAL, reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo de la señora **BÁRBARA SANABRIA DE MONDRAGÓN.**

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se condene a la demandada a restituir a la UGPP las sumas recibidas en exceso por concepto de la reliquidación de la pensión gracia, desde la fecha en que se incluyó el exceso de pago injustificado y en lo sucesivo, hasta cuando se verifique el pago, señalando que dicha devolución debe ser ordenada en forma retroactiva e indexada.

Dentro de los hechos expuestos en el libelo se resaltan los siguientes:

Comentó, que la señora BÁRBARA SANABRIA DE MONDRAGÓN nació el 11 de noviembre de 1945 y laboró en la Secretaría de Educación del Departamento del Meta desde el 01 de febrero de 1963 hasta el 16 de julio de 2001, donde el último cargo desempeñado fue el de Docente con tipo de vinculación Nacionalizado en Villavicencio, adquiriendo el status jurídico de pensionada el 11 de noviembre de 1995.

Señaló, que la demandada fue retirada del servicio oficial a través de la Resolución No. 115 del 12 de julio de 2001, expedida por la Gobernación del Meta, a partir del 16 de julio de 2001 y, que por medio de la Resolución No. 11702 del 11 de julio de 1997 la extinta CAJANAL le reconoció la pensión gracia en cuantía de \$346.302.42, efectiva a partir del 11 de noviembre de 1995.

Narró, que mediante Resolución No. 04282 del 21 de marzo de 2002 se le reliquidó la pensión gracia a la demandada por retiro definitivo del servicio, elevando la cuantía de la misma a la suma de \$1.409.849.25, efectiva a partir del 16 de julio de 2001; y que, el 29 de julio de 2003 por medio de la Resolución No. 14035, se reliquidó nuevamente la prestación, elevando la cuantía de la misma a la suma de \$1.444.901.72.

Dijo, que en cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Diecinueve Penal del Circuito de Bogotá, el 28 de junio de 2006, la extinta CAJANAL EICE reliquidó la pensión gracia de la demandada mediante la Resolución 14619 del 24 de abril de 2007, liquidando con el promedio de lo devengado en el año anterior al status de pensionada, quedando como cuantía de la misma la suma de \$375.454.44, efectiva a partir del 11 de noviembre de 1995 pero con efectos fiscales a partir del 21 de febrero de 2003, por prescripción trienal; decisión contra la que se formuló recurso y que fue confirmada a través de la Resolución No. 23063 del 30 de mayo de 2008.

De otra parte, en el acápite correspondiente¹, la UGPP solicitó que se decrete la suspensión provisional de los actos administrativos acusados *i)* Resolución No. 04282 del 21 de marzo de 2002 y *ii)* Resolución No. 14035 del 29 de julio de 2003, argumentando que los mismos son contrarios a la ley y a los precedentes jurisprudenciales, pues, a través de éstos se reliquidó la pensión gracia reconocida a la señora BARBARA SANABRIA DE MONDAGRÓN.

Explicó, que no es jurídicamente viable reliquidar la pensión gracia con inclusión de los factores salariales en el último año de servicios causados con posterioridad a la fecha en la cual consolidó su derecho a adquirir la referida prestación, pues, 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.

Posición de la parte demandada

Dentro del término del traslado de la medida cautelar, la demandada se pronunció indicando que se opone a la medida solicitada, pues, carece de los requisitos legales necesarios contemplados en el artículo 231 del CPACA, tal como son la prueba de la existencia de perjuicios, así mismo, no hay mala fe por su parte, que solo obró en procura de sus derechos e intereses, lo que significa que los actos administrativos demandados se encuentran revestidos de legalidad.

Manifestó, que con el decreto de la medida cautelar solicitada se puede generar un menoscabo en su derecho fundamental al mínimo vital.

CONSIDERACIONES

¹Fl. 6 del expediente.

En el anterior contexto, previo a determinar si la medida cautelar solicitada debe o no prosperar, se hace necesario precisar, que la presente decisión será dictada por el Magistrado Ponente, por así permitirlo el literal h) del artículo 125 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021.

En la materia específica de las medidas cautelares, el artículo 229 del CPACA indica que 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, se podrán decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que se consideren necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el capítulo correspondiente, precisando que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Frente al aspecto de que la medida cautelar no constituye prejuzgamiento, el órgano de cierre de esta jurisdicción en pronunciamiento del 11 de marzo de 2014, dentro del proceso radicado con el No. 11001 0324 000 2013 00503 00, proferido por la Sección Primera, precisó que: *“este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “prejuzgamiento” de la causa. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.”*

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.*
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.» (Negrillas fuera del texto).*

De la norma citada, se establecen para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: *i)* que se invoque a petición de parte, *ii)* que exista una violación que 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 y, *iii)* si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

De conformidad con lo expuesto, se establece que la entidad demandante cumple con los requisitos para que proceda la medida cautelar,

pues, fue presentada y debidamente sustentada en el trámite del presente medio de control, evidenciándose la trasgresión de normas legales que permiten establecer que se está causando un detrimento al patrimonio público, por lo que se hace necesario su adopción en esta etapa previa del proceso a fin de garantizar la efectividad del fallo correspondiente.

La anterior intelección tiene los siguientes fundamentos jurídicos y fácticos:

De la reliquidación de la Pensión Gracia

En relación con el tema de la reliquidación de la pensión gracia, se tiene que a partir de la sentencia de julio 1º de 2004² el Consejo de Estado resaltó la inaplicabilidad de ciertas normas para efectos de la reliquidación de la pensión gracia, por las siguientes razones:

“1a.- Porque la pensión de jubilación gracia está sujeta a un régimen especial que no requiere afiliación a la Caja Nacional de Previsión Social ni hacer aportes para su adquisición y goce; por lo tanto no puede liquidarse teniendo en cuenta el último año de servicios al tenor de la Ley 33 de 1.985.

En efecto, el inciso 1º del Art. 1º de la Ley 33/85 determina que la pensión de jubilación que regula corresponde al 75% del promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios; en el Inc. 2º del mismo artículo determina la inaplicabilidad de esta normatividad a las pensiones sometidas a régimen especial (v.gr. la pensión de jubilación gracia docente). Así, lo expresó esta Sala en Sentencia de Oct. 11/94, exp. No. 7639, M.P. Carlos Orjuela Góngora.

La pensión de jubilación gracia (especial) debe regirse por sus propias normas y ella se liquida es sobre los factores devengados en el año precedente a la adquisición del status pensional y, desde su consagración, se permitió su “compatibilidad” con otras pensiones que no fueran reconocidas y pagadas por la misma entidad o en su nombre. Por ello, dicha pensión de adquiere desde el cumplimiento de sus requisitos especiales y se consolida; así, no es factible que se tengan en cuenta posteriormente otros factores para su liquidación.

2a.- La liquidación o reliquidación pensional sobre los factores devengados en el año anterior al retiro del servicio se tienen en

²Subsección B de la Sección 2ª del Consejo de Estado, M.P. Jesús María Lemos Bustamante, expediente5448-03

cuenta es para la liquidación de la PENSION DE JUBILACION ORDINARIA al tenor del art. 1º de la Ley 33/85.³

Posteriormente, el Consejo de Estado reiteró la improcedencia de la reliquidación de la pensión gracia con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro⁴, en los siguientes términos:

“Siguiendo las anteriores directrices, es claro que en la liquidación de la pensión gracia se deben incluir todos los factores salariales percibidos por la beneficiaria, durante el año inmediatamente anterior a aquél en que cumplió con los requisitos de tiempo y edad, vale decir los que regían para el momento en que consolidó el derecho.

En suma, las normas especiales que gobiernan el reconocimiento de la pensión gracia, se aplican bajo el entendido de que el setenta y cinco (75%) del promedio obtenido en el último año de servicios, es el año inmediatamente anterior a aquél a la consolidación del status de pensionado. Consecuentemente, la reliquidación de la pensión gracia sólo es posible respecto de factores devengados al momento de la consolidación del estatus pensional y no de la época del retiro, como sí 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».⁵

Descendiendo al caso concreto, de conformidad con el expediente administrativo de la señora BARBARA SANABRIA DE MONDRAGÓN, aportado con la demanda, se encuentra la siguiente situación fáctica:

La demandada nació el 11 de noviembre de 1945 (fl. 40 y 42) y acreditó haber laborado desde el 1º de enero de 1963, como docente grado 11, Maestra Directora de la Concentración Guatiquía ubicada en Villavicencio y que devengó durante los años 1994 y 1995, sueldo, sobre sueldo, prima de alimentación y prima de navidad. (fls. 40 vuelto y 41).

³En igual sentido, ver sentencia de enero 19 de 2006, expediente 25000-23-25-0002003-04682-01 (5408-05), M.P. Tarsicio Cáceres Toro

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, expediente 1663-17, sentencia de marzo 22 de 2018, Consejero Ponente: Rafael Francisco Suarez Vargas

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, expediente 2142-06, sentencia de marzo 6 de 2.008, Consejero Ponente: Alejandro Ordoñez Maldonado

Por lo anterior, la Caja Nacional de Previsión Social, a través de la Resolución No. 011702 del 11 de julio de 1997⁶, reconoció y ordenó pagar una pensión gracia, por acreditar su derecho de conformidad con lo establecido en la Ley 114/13, en cuantía de \$346.302.42, teniendo en cuenta como factores el sueldo básico y el sobre sueldo, haciéndola efectiva a partir del 11 de noviembre de 1995, por haber laborado, desde el 1º de febrero de 1963 hasta el 13 de diciembre de 1995, siendo el último cargo desempeñado el de Docente del Departamento del Meta.

Posteriormente, por medio de la Resolución No. 04282 del 21 de marzo de 2002, CAJANAL resolvió reliquidar la pensión a favor de la demandada, elevando la cuantía a la suma de \$1.409.849.25, efectiva a partir del 16 de julio de 2001, por acreditar el retiro del servicio y nuevos tiempos de servicio, teniendo en cuenta la asignación básica y el sobresueldo devengado en los años 2000 y 2001⁷.

Luego, el 29 de julio de 2003, a través de la Resolución No. 14035, CAJANAL ordenó la reliquidación de la pensión por nuevos factores, elevando la cuantía a la suma de \$1.444.901.72, efectiva a partir del 16 de julio de 2001⁸.

Seguidamente, el 24 de abril de 2007, CAJANAL expidió la Resolución No. 14619, reliquidando la pensión gracia de la demandada, con los factores salariales acreditados, de conformidad con la Ley 4 de 1966, aplicando el 75% de lo devengado en los últimos 12 meses anteriores a la fecha de adquisición del status jurídico, es decir, lo correspondiente a asignación básica, prima de navidad, sobre sueldo y prima de alimentación para los años 1994 y 1995, quedando la prestación en cuantía de \$375.454.44, efectiva a partir del 11 de noviembre de 1995, pero con efectos fiscales a partir del 21 de febrero de 2003 (fls. 82 a 84 del expediente).

Contra la anterior determinación, la interesada interpuso recurso de reposición, el que fue resuelto mediante Resolución No. 23063 del

⁶Según folios 43 al 44 del expediente

⁷ Según documento agregado en la plataforma tyba 50001233300020180006200_ACT_AGREGAR MEMORIAL_22-01-2021 4.00.30 p.m.

⁸ Según folios 55 al 56 del expediente.

30 de mayo de 2008, a través de la cual se resolvió confirmar la Resolución No. 14619 del 24 de abril de 2007 (fls. 85 a 87 del expediente).

De otra parte, la UGPP aportó constancia expedida por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional FOPEP, mediante la cual se tiene que la señora BARBARA SANABRIA DE MONDAGRÓN se encuentra percibiendo mensualmente la suma de \$3.109.567.83, por concepto de pensión gracia según la Resolución No. 14035 del 29 de julio de 2003, con fecha de efectividad 16 de julio de 2001 (fls. 34 a 36 del expediente).

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP pretende como medida cautelar que se decrete la suspensión provisional de los efectos de la prestación reconocida en los actos administrativos -Resoluciones No. 04282 del 21 de marzo de 2002 y 14035 del 29 de julio de 2003, a través de las cuales se reliquidó la pensión gracia de la demandada por retiro definitivo y nuevos tiempos, pues, considera que es una situación irregular posterior al reconocimiento, la cual no es viable, ya que esta prestación única y exclusivamente se liquida con los factores salariales comprendidos y certificados anteriores al cumplimiento del status pensional, es decir, al cumplimiento de 50 años de edad y 20 años de servicio de carácter municipal, departamental o nacionalizado.

De lo probado, se establece claramente que los actos administrativos demandados son contrarios a las normas legales y al precedente jurisprudencial referido por el Consejo de Estado sobre el asunto, pues, tal como se dijo en parte precedente, no existe disposición legal que ordene la reliquidación de la referida prestación, ya que dicha situación solo se encuentra contemplada para las pensiones ordinarias y no para las especiales como la percibida por la señora SANABRIA DE MONDRAGÓN, la cual se entrega actualmente a unos docentes, con unas limitaciones específicas, siendo una de ellas que se liquida y se paga todo el tiempo, según los factores devengados en el año anterior a la adquisición de los requisitos para su causación, que en el caso concreto fue entre el 10 de noviembre de 1994 y 11 de noviembre de 1995.

En consecuencia, sin que implique prejuzgamiento, se concluye que a primera vista las Resoluciones No. 04282 del 21 de marzo de 2002 y 14035 del 29 de julio de 2003, se encuentran infringiendo normas legales y el precedente jurisprudencial proferido por el órgano de cierre de esta jurisdicción, por lo que resulta procedente suspender provisionalmente sus efectos jurídicos y ordenar que se continúe el pago de la pensión gracia de la demandada en los términos de la Resolución No. 14619 expedida el 24 de abril de 2007, con los valores debidamente actualizados, por evidenciarse que en ella se liquidó la pensión gracia de la señora BARBARA SANABRIA DE MONDRAGÓN con todos los factores devengados en el año anterior a la causación del derecho.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, en decisión de ponente,

RESUELVE:

PRIMERO: SUSPENDER PROVISIONALMENTE los efectos jurídicos de las Resoluciones No. 04282 del 21 de marzo de 2002 y 14035 del 29 de julio de 2003, expedidas por la extinta Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL, mediante las cuales se reliquidó la pensión gracia de la demandada, conforme con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **ORDENAR** a LA UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP, que continúe cancelando la pensión gracia a la señora BARBARA SANABRIA DE MONDRAGÓN de conformidad con la Resolución No. 14619 del 24 de abril de 2007, con los valores actualizados, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO: En firme la presente decisión continúese con el trámite procesal 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:

562c6a9faf794a0a5f423c8e7f22d1b03ee75ccb52943b3fe8db2b58c98c753e

Documento firmado electrónicamente en 24-02-2021

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

**[https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/f
rmValidarFirmaElectronica.aspx](https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/f
rmValidarFirmaElectronica.aspx)**