



Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

#### REFERENCIA

**EXPEDIENTE No.:** 11001 33 35 010 2020 00332 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE  
LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP  
**DEMANDADA:** JOSÉ PASTOR PÉREZ RODRÍGUEZ

Acorde con lo previsto por el inciso cuarto del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, procede el Despacho a decidir la solicitud de medida cautelar presentada por la parte accionante<sup>1</sup>, previas las siguientes consideraciones:

#### I. ANTECEDENTES

1. La U.A.E. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, interpuso demanda -solicitando la vinculación del señor JOSÉ PASTOR PÉREZ RODRÍGUEZ- tendiente a obtener la nulidad de la Resolución No. 022002 de 8 de agosto de 2002, a través de la cual la entidad accionante reliquidó la pensión gracia al accionado.

2. Argumenta la entidad demandante, en síntesis, que dicho acto administrativo no se ajustó a la legalidad, habida cuenta que el demandado no tenía derecho a la reliquidación de la pensión gracia por el retiro definitivo del servicio.

3. Dentro del mismo escrito de demanda, la entidad establece el acápite de “*MEDIDA CAUTELAR*” en el cual eleva solicitud de suspensión provisional del acto administrativo enjuiciado Resolución No. 022002 de 8 de agosto de 2002.

Sustenta su solicitud en que la medida resulta procedente por confrontación directa del acto acusado con las normas superiores de conformidad con las disposiciones que regulan la medida. Estima, *prima facie*, que la contradicción entre el acto acusado y los preceptos vigentes al momento de expedirse la resolución, dado que la orden ilegal de reliquidar teniendo en cuenta factores salariales devengados al retiro definitivo del servicio, siendo que tal cálculo no era viable con valores que no debían ser acogidos.

Por lo expuesto, considera que de manera evidente el acto cuestionado desconoce los artículos 1, 2, 6, 121, 128 y 209 de la Carta Política; 2 de la Ley 114 de 1913; 1 de la Ley 24 de 1947; 4 de la Ley 4ª de 1966; 5 del Decreto 1743 de 1966; 5 del Decreto Ley 224 de 1972; 1º de la Ley 33 de 1985; y 9 de la Ley 71 de 1988, en la medida en que se reliquidó la pensión de gracia del señor JOSÉ PASTOR PÉREZ

---

<sup>1</sup> Dentro del mismo escrito de la demanda



RODRIGUEZ, sin tener derecho a ello. Reitera que la liquidación de la pensión de gracia reconocida al señor JOSÉ PASTOR PÉREZ RODRIGUEZ, por retiro definitivo del servicio es ilegal, pues realiza un cómputo contrario a la ley y al precedente jurisprudencial, por lo que debe decretarse la suspensión provisional deprecada.

## II. EL TRÁMITE SURTIDO

4. El Despacho a través de providencia de 21 de enero de 2021, admitió la demanda formulada por la UGPP, y ordenó la notificación del demandado JOSÉ PASTOR PÉREZ RODRÍGUEZ.

5. Dentro del trámite de traslado de la demanda, el apoderado del demandado JOSÉ PASTOR PÉREZ RODRÍGUEZ procedió a contestar la demanda, y dentro de dicho escrito se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional.

6. Respecto a la medida cautelar, estima que cuando el demandado se retiró definitivamente del servicio solicitó que se le volviera a liquidar su pensión, teniendo en cuenta el salario de su último año de servicio, contado hacia atrás desde el día en que se retiró definitivamente del servicio, pretensión a la cual CAJANAL dio respuesta favorable y adecuó el quantum pensional a las normas legales citadas por la demanda y antes de contrariarlas, el proveído de CAJANAL lo que hizo fue adecuarse a ella.

Aduce que la solicitud de suspensión provisional cita como violado el artículo 1 de la Constitución y se dice que es porque dicha norma establece el Estado Social de Derecho el cual implica el sometimiento a sus leyes; a lo cual considera la parte pasiva, que el acto demandado sí realizó la cláusula del estado social de derecho que se funda en la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad, y la dignidad del demandado, derivado del reconocimiento de sus derechos como trabajador de la educación.

También considera que el acto cuestionado se acompasa con los derechos del demandado, luego honra en lugar de contrariar, el artículo 2 constitucional.

De otro lado, sostiene que el artículo 6 constitucional fija los linderos de responsabilidad de los particulares y de los servidores públicos y aquí no se está cuestionando ni la responsabilidad del demandado como particular, ni la responsabilidad de los servidores públicos que expidieron el acto, luego mal puede hablarse que el acto, cuya suspensión se impreca, sea violatorio de la norma comentada.

Sobre lo dispuesto en el artículo 128 constitucional, indica el apoderado que el mismo prohíbe el desempeño simultáneo de más de un empleo público y en consecuencia prohíbe la percepción de más de una asignación del tesoro público, ocurriendo en este caso que el demandado sí percibió más de una asignación del tesoro público pues percibió simultáneamente sueldo y pensión durante varios años, pero que el líbello de demanda acepta que ello es legal, que la excepción del Decreto



Ley 224 de 1972 está permitida constitucionalmente, luego no puede hablarse de desconocimiento de la norma referida.

Sobre lo normado en el artículo 209 de la Constitución, considera que para llegar a concluir que se violó el interés general, la moralidad administrativa y la igualdad, ello implica un ejercicio de razonamiento sobre la inconformidad del acto demandado con las normas legales y con una conducta o bien dolosa, culposa o fraudulenta de algún servidor público para desviar el poder otorgado por la ley, con lo cual resultaría violado el principio de moralidad o dar trato diferente en un acto administrativo que pudiera predicar la violación del principio de igualdad, pero ningún razonamiento hay en el concepto de violación que permita concluir que se violó el principio de igualdad o de moralidad, de que dan cuenta el artículo en cita.

Sobre lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 24 de 1947, el artículo 4 de la Ley 4 de 1966 y el artículo 5 del Decreto 1743 de 1966, considera el apoderado que las mismas indican que las pensiones se liquidarán con referencia al último año de servicios, y si lo que hizo el acto demandado fue reliquidar o volver a liquidar la pensión con el último año de servicios, no puede predicarse que la Resolución 022002 viola las normas preindicadas.

Sostiene que aún en el hipotético caso de que el artículo 29 de la Ley 6 de 1945, modificado por el artículo 1 de la Ley 24 de 1947 y el artículo 4 de la Ley 4 de 1966, con su reglamento, el artículo 5 del Decreto 1743 de 1966 pudieran interpretarse como que para el caso concreto “el último año de servicios”, puede ser no el último, sino el penúltimo o el antepenúltimo o el tras-antepenúltimo, el décimo quinto año antes del real último año, tal interpretación sería contraria al principio de favorabilidad indicado en el artículo 53 constitucional, el cual al incluir los principios mínimos fundamentales para las relaciones laborales, ordenó tener en cuenta la *“situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”*.

Agrega que la interpretación que trae el libelo demandatorio no es una interpretación ajustada a la ley, pues la interpretación doctrinal que autoriza el artículo 26 del Código Civil debe hacerse conforme a las reglas señaladas en los artículos 27 al 32 y el 27 indica *que* “cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”, si como ocurre en el sublite, el último año es el último y no puede ser otro y en consecuencia la interpretación de la demandante al desatender el tenor literal, para consultar el espíritu del legislador, resulta desobedeciendo el criterio interpretativo de la ley.

### **III. CUESTIÓN PREVIA: SOBRE EL ACATAMIENTO A LO PREVISTO POR EL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 233 DE LA LEY 1437 DE 2011**

7. La norma en cita dispone correr traslado al demandado de la petición de medida cautelar, para ejercer su legítimo derecho de defensa. Al respecto indica que el Juez, *“(...) en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el*



*demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda”.*

8. Si bien observado el trámite, no se vislumbra que se efectuara el traslado a la demandada de la solicitud de suspensión provisional elevada por la actora, no es menos cierto que al estar contenida dicha petición dentro del escrito de demanda y correrse traslado de la misma al demandado, su apoderado en escrito de contestación al libelo, ejerció el derecho de contradicción y defensa pronunciándose acerca de la solicitud de medida cautelar, de cuyos argumentos se colige que, se opone a la prosperidad de la misma.

9. Así las cosas, el Despacho tiene por puesta en conocimiento la solicitud de suspensión provisional, a la persona demandada JOSÉ PASTOR PÉREZ RODRÍGUEZ, quien a través de su apoderado ejerció su derecho a la defensa y contradicción oponiéndose a la adopción de la medida solicitada. Lo cual implica la salvaguarda del debido proceso.

#### **IV. PARA RESOLVER SE CONSIDERA**

10. Para efectos de resolver la solicitud de medida cautelar elevada por la entidad demandante, sea lo primero recordar que de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, el Juez o Magistrado Ponente, a petición de parte podrá decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

11. Por su parte, el artículo 230 de la misma ley establece que las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deben tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, por lo tanto, se podrán decretar cualquiera de las medidas allí señaladas, entre las cuales, se encuentra la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.

12. Además, el artículo 231 ibídem establece que 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 y, cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento de un derecho y la indemnización de perjuicios, se deberá probar al menos sumariamente la existencia de los mismos.

13. Descendiendo al caso concreto se observa que la entidad demandante pretende la nulidad de la Resolución No. 22002 de 8 de agosto de 2002, a través de la cual se reliquidó la pensión gracia del señor José Pastor Pérez Rodríguez, en cuantía de \$1.093.461.44, efectiva a partir de 30 de diciembre de 2001; y a título de restablecimiento del derecho solicita se ordene al señor José Pastor Pérez Rodríguez, que reintegre la totalidad de las sumas canceladas en virtud de



reliquidación de la pensión de gracia al retiro definitivo del servicio, las que deberán ser indexadas al momento del pago.

14. Analizada la argumentación presentada por la parte demandante para proceder al decreto la suspensión provisional, el Despacho la considera insuficiente para disponer de tal medida en este estadio procesal. En efecto, el Juzgado no evidencia que con la expedición de la resolución acusada se hayan violado de manera palmaria de las normas de rango superior que en el petitorio se citan—artículos 1, 2, 6, 121, 128 y 209 de la Carta Política, Ley 114 de 1913 artículo 2, Ley 24 de 1947 artículo 1, Ley 4 de 1966 artículo 4, Decreto 1743 de 1966 artículo 5, Decreto Ley 224 de 1972 artículo 5, Ley 33 de 1985 artículo 1 y Ley 71 de 1988 artículo 9-, tal como lo intenta en principio demostrar la Administración con la solicitud de suspensión provisional.

En este estadio de la discusión, es menester precisar que la reliquidación dispuesta en el acto administrativo demandado fue ordenada en el año 2002, disponiendo a su vez los efectos fiscales de la mesada reliquidada a partir de diciembre de 2001. Estas fechas resultan relevantes para el Despacho a fin de sostener que aun cuando desde el año 2005 la posición jurisprudencial del órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa ha concluido que la liquidación de la mesada pensional establecida en la pensión gracia debe efectuarse con los factores devengados al momento de adquirir el status pensional, no es menos cierto que para la época en que se expidió el acto administrativo demandado (año 2002), el Consejo de Estado por entonces brindaba otra interpretación de la normatividad aplicable a la liquidación de la mesada correspondiente a la pensión gracia, que avalaba la reliquidación de las pensiones gracia con la inclusión de lo devengado en el año anterior, al retiro definitivo del servicio.

Así, La Subsección A, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 15 de marzo de 2001, Rad interno 2007-00, indicó que *"(...) En el caso de la pensión gracia, inicialmente se determinó que se tendría como base para su cuantía el sueldo, posteriormente las normas que regularon la cuantía de todas las pensiones del sector oficial, precisaron que sería el 75o/o del promedio mensual del salario devengado. Resulta entonces irrelevante lo efectivamente percibido por el empleado. Se debe atender a lo realmente causado, esto es a lo devengado y, tratándose de liquidar la pensión gracia, debe tenerse en cuenta todo lo devengado por el beneficiario durante el último año de servicios. La pensión gracia se liquida promediando lo devengado durante el último año de servicio (...)"*.

Finalmente, en sentencia de 19 de mayo de 2005, radicado interno 1943-04, el Consejo de Estado indicó:

*"(...) La pensión de jubilación gracia (especial) puede ser reliquidada teniendo en cuenta los últimos factores devengados en el año anterior al retiro del servicio.*

*En el caso concreto el A quo ordenó que el reconocimiento de la reliquidación de la pensión de jubilación a partir del día 27 de diciembre de 1987 (fecha en que adquirió el status jurídico de pensionada). Lo viable en este caso según el*





*pedimento de la actora en vía gubernativa es la reliquidación de su pensión a partir de su desvinculación con el servicio, pues no es posible que se reliquide una pensión (v. gr. desde 1987) con factores devengados en otro tiempo posterior (v. gr. 1997-1998). **Por ello, se deberá modificar esta parte de la decisión, ordenando la reliquidación con efectos a partir de julio 31 de 1998 (fecha de retiro del servicio fl.64), debiéndose incluir la totalidad de los factores certificados por la Secretaría de Educación de Boyacá.***

*De la reliquidación pensional. **La administración deberá volver a liquidar la pensión de jubilación gracia de la Parte Actora y reconocerla en cuantía del 75% del promedio mensual obtenido en el último año anterior a la fecha de retiro (31 de julio de 1998) y a partir de esta fecha, y teniendo en cuenta no sólo la asignación básica, sino todos los factores certificados por la Secretaría de Educación de Boyacá, tales como prima de alimentación, prima de grado y quinquenio 25%, los que está demostrado, se pagaban por la administración (Fls. 64 y 65) (...)²*** (Negrilla fuera de texto)

En contraste, entre el año 2000 y 2005, las Subsecciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado prohirieron decisiones en las que se indicaba que la reliquidación de la pensión gracia era procedente únicamente teniendo en cuenta los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición del status; ejemplo de ello es la sentencia del 06 de septiembre de 2001, con ponencia de la Dra. Ana Margarita Olaya Forero, Radicado interno 0185-01, en donde se indicó lo siguiente:

*"(...) Así mismo se impone reiterar que el reajuste del valor de la pensión gracia se hace sobre los factores devengados en el año inmediatamente anterior al que se causó dicha prestación. Tratándose de esta pensión especial que se adquiere por los servicios docentes, el último año que sirve de fundamento para su liquidación es aquel en el cual se adquirió el derecho, por haber reunido los requisitos de edad y tiempo de servicio. No es dable, por lo tanto, pretender en esta prestación especial la aplicación del artículo 9 de la Ley 71 de 1988 sobre reliquidación de la pensión con base en el salario devengado en el último año de servicio, pues la situación que contempla dicha preceptiva comporta una situación diferente, como quiera que se trata de empleados del régimen prestacional común, para los cuales no está permitido el goce simultáneo de pensión y sueldo (...)"*

Criterio que fue reiterado por la Subsección A de la Sección Segunda de la Alta Corporación en sentencia de 19 de mayo de 2005. Rad: 1776-04 C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

En suma, de acuerdo con el recuento jurisprudencial en torno a la reliquidación de la pensión gracia, para el periodo comprendido entre el año 2000 y 2005, es dable concluir que el Consejo de Estado avalaba la posibilidad de reliquidar la pensión gracia reconocida a los docentes teniendo en cuenta lo devengado en el último año

---

<sup>2</sup> Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subseccion A. Consejero ponente: ALBERTO ARANGO MANTILLA. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil cinco (2005). Radicación número: 15001-23-31-000-2000-02970-01(1943-04). Actor: MARIA HERLINA JIMENEZ GARCIA. Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL.



de prestación de servicios, lo que genera serios reparos en torno a la procedencia de la medida cautelar solicitada por la administración.

Se itera, no existen elementos de orden fáctico que lleven a concluir una posible afectación de las normas sobre las cuales debe fundarse el acto acusado y por contera una violación de los intereses públicos invocado como fundamento de la medida cautelar. Tampoco existe un riesgo de que, al no adoptarse la medida cautelar, sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda que, de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Por consiguiente, el Despacho no accederá al decreto de la medida cautelar por cuanto se encuentra necesario evaluar la situación de quien percibe esta prestación económica con fundamento en jurisprudencia, normas y las pruebas que legal y oportunamente se logre recaudar, valorándolas en la etapa procesal correspondiente.

En razón a lo anterior, este despacho

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. 022002 de 8 de agosto de 2002, presentada por la entidad accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Una vez en firme la presente decisión, ingrese de nuevo el expediente al Despacho, para continuar con el trámite procesal que corresponda.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

**AUGUSTO LLANOS RUIZ  
JUEZ**

A.O.R.-

Firmado Por:

Augusto Llanos Ruiz  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo

010  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **1a14244dc1485379ec90e3ebc1ba180e7e15c663039fc06b8605c80f252ee40d**  
Documento generado en 12/05/2022 12:42:33 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>