

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO VEINTISIETE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA**

AUTO INTERLOCUTORIO:	553
RADICACIÓN:	11001-33-35-027-2021-00331-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
DEMANDADA:	MARÍA DELLY CARDOZO RUÍZ
ASUNTO:	Niega solicitud suspensión provisional acto acusado

Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil veintidós (2022).

**I. ASUNTO**

Se decide la solicitud de suspensión provisional de las Resoluciones Nos. 23400 del 28 de abril de 1993, 004980 del 7 de junio de 1995 y RDP 024331 del 15 de septiembre de 2021, que la parte demandante formula en el escrito de demanda.

**II. ANTECEDENTES**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, por conducto de apoderada especial, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la señora María Delly Cardozo Ruiz, y como medida cautelar deprecó la suspensión provisional de los actos demandados, esto es, las Resoluciones No. 23400 del 28 de abril de 1993, 004980 del 7 de junio de 1995 y RDP 024331 del 15 de septiembre de 2021, las dos primeras en virtud de las cuales se reconoció y re-liquidó la pensión gracia al señor Medardo Melo Castilla, y la última por medio de la cual se reconoció a la demandada como sustituta de la aludida prestación social.

Del escrito de suspensión provisional se corrió el traslado previsto en el inciso 2 del artículo 233 del CPACA, oportunidad en la cual la apoderada especial de la demandada adujo que no se cumplen los presupuestos normativos para decretar la suspensión provisional de los actos acusados y el error endilgado a los mismos es propio del análisis de fondo; además, la medida deprecada resulta excesiva y gravosa para su representada y atenta contra el principio de proporcionalidad y necesidad, dado que se afectaría su derecho al mínimo vital y móvil, y se restringiría el acceso a la seguridad social.

Precisó que de accederse a lo solicitado por la entidad demandante, la señora María Delly Cardozo Ruiz no percibiría la pensión de sobreviviente que le fue reconocida, pese a cumplir las condiciones requeridas para devengarla, y dado que en el *sub examine* no se cuestiona el derecho que le asiste como beneficiaria de la prestación, es la etapa de juzgamiento en la cual debe determinarse si es o no procedente anular los actos demandados (archivo digital “13.PronunciamentoMedidaCatelar(2archivosunios)”.

**III. CONSIDERACIONES**

El artículo 238 de la Constitución Política consagra que “*La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial*”.

A su turno, el artículo 229 del CPACA prevé 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, 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”*. (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, el artículo 231 *ibídem*, prescribe 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. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”*. (Subrayado fuera de texto).

Pues bien, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo constituye una excepción a la presunción de legalidad que los ampara, de manera que por su trascendencia el legislador ha dispuesto que su viabilidad requiere que la solicitud esté debidamente motivada, que la infracción de las normas superiores en que se fundó o debía afincarse sea manifiesta y que pruebe siquiera sumariamente los perjuicios si pretende la indemnización de éstos.

Como se trata de una medida cautelar preventiva, su finalidad es la de asegurar transitoriamente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, es decir, impedir la aplicación del acto administrativo impugnado y precaver eventuales perjuicios, mientras se resuelve de manera definitiva la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sobre la naturaleza jurídica de esta cautela y sus rasgos esenciales, el Consejo de Estado ha indicado:

*“La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, según las voces del artículo 229 del C. de P.A. y de lo C.A. exige ‘petición de parte debidamente sustentada’, y acorde con el artículo 231 *ibídem*, 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’.*

*La nueva norma precisa que: 1º) La medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación. 2º) La procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad pueden acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal -cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.*

*De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionados con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la transgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que, desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.*

*Pero a la vez es necesario que el juez tenga en cuenta el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA, en cuanto ordena que 'la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento'. (Auto del 24 de enero de 2013, exp. 2012-00068-00).*

Es claro, entonces, que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado supone unos requisitos formales y otros sustanciales, cuya inobservancia podrían dar al traste con la solicitud de cautela. Entre los primeros aparecen, por una parte, la sustentación de la medida, esto es, la indicación de las normas violadas y el concepto de violación, advirtiendo que tal justificación deber ser independiente de la aducida en la demanda para fundar la nulidad, es decir, una cosa es la argumentación de la suspensión provisional y otra la de la nulidad, a menos que en aquella se remita para tal efecto a esta; y por la otra, la demostración siquiera sumariamente, del perjuicio que con el acto impugnado se le cause o llegare a causar, claro está si entre sus pretensiones figura la indemnización del mismo.

En el presente asunto la entidad demandante considera que la extinta CAJANAL, al expedir las Resoluciones Nos. 23400 de 28 de abril de 1993 y 004980 de 7 de junio de 1995, a través de las cuales re-liquidó la pensión gracia reconocida al señor Medardo Melo Castilla, con la inclusión de los factores devengados en el momento del retiro del servicio, prestación posteriormente sustituida a la señora María Delly Cardozo Ruiz mediante la Resolución No. RDP 024331 de 15 de septiembre de 2021, se apartó de las normas en que debía fundarse.

Explicó que no era dable el referido reajuste pensional, pues dicha prestación se consolida a partir del momento en que el docente adquirió el status pensional y, en ese sentido, la mesada que percibe la demandada en virtud de la sustitución que le fue reconocida, no se ajusta a los postulados legales que se ocupó de citar.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 231 del CPACA, es requisito sustancial para que proceda la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, que la violación de las normas superiores citadas como infringidas, surja del análisis de la decisión acusada y su confrontación con tales preceptos o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, por lo que corresponde acometer esa tarea a continuación.

La Corte Constitucional ha señalado que la pensión es un "salario diferido del trabajador, fruto de su ahorro forzoso durante toda una vida de trabajo". Por lo tanto, "el pago de una pensión no es una dádiva súbita de la Nación, sino el simple reintegro que del ahorro constante durante largos años es debido al trabajador". Esto muestra que la pensión es un derecho constitucional de amplia configuración legal, pues corresponde a la ley definir los requisitos para acceder a la misma. Además, se trata de un derecho que no es gratuito, pues surge de una acumulación de cotizaciones y de tiempos de trabajo efectuados por el trabajador" (Sentencia C-177 de 1998), prestación que puede ser sustituida a los beneficiarios para garantizar la cobertura ante la contingencia de la muerte de quien era el sostén económico de la familia (Sentencia SU-149 de 2021).

Frente al reconocimiento de la pensión gracia, la Ley 114 de 1913 estableció los requisitos que deben reunir los docentes para su disfrute, a saber:

*"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 Ley".*

*"Artículo 4º.- Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:*

*Que en los empleos que ha desempeñado se ha conducido con honradez y consagración. (Derogado por la Ley 45 de 1913).*

*Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación o por un Departamento.*

*Que observe buena conducta. (Derogado artículo 8 Ley 45 de 1913).*

*Que ha cumplido cincuenta años, o que se halla en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento”.*

Se puede colegir, entonces, que la pensión gracia es una prestación económica regulada por un régimen especial, el cual consagró para su causación unos requisitos específicos diferentes a los de las demás prestaciones pensionales de los docentes, sin que entre estos figurara la exigencia del retiro definitivo del servicio ni cotización alguna, unido a que se consagró su compatibilidad con otras mesadas pensionales.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia T-411/16, explicó el carácter de la pensión de jubilación gracia, así:

*“La pensión gracia es un derecho de carácter especial y autónomo frente al régimen pensional ordinario, concebida como una compensación o retribución a favor de los docentes territoriales que tenían una diferencia salarial frente a los maestros de carácter nacional. Por tanto, su reconocimiento es directo e independiente de cualquier otra situación ordinaria, la cual sólo es aplicable a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando acrediten la totalidad de los requisitos señalados para su reconocimiento a cargo de la UGPP”.*

A su turno, el Consejo de Estado se refirió a la liquidación de la pensión de jubilación gracia, en los siguientes términos:

*“Ahora bien, la ley 114 de 1913 otorga a los maestros de escuelas primarias oficiales que cumplan los requisitos consagrados en el artículo 4º una pensión nacional por servicios prestados a los departamentos y a los municipios; a su vez las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, previo el cumplimiento de los requisitos de la ley 114 de 1913, extendieron esta prerrogativa a otros empleos docentes haciendo posible computar para este efecto los años laborados en la enseñanza secundaria y normalista.*

*Lo primero que se concluye es que la pensión gracia no se reconoce atendiendo los aportes efectuados a la entidad de previsión sino que es una prestación con cargo al tesoro público, pues se trata -como se dijo en el texto legal- de una pensión nacional, lo que resulta reafirmado por el decreto 81 de 1976 mediante el cual se transfirió a la Caja Nacional de Previsión el pago de esta prestación, determinando que esta entidad asumiría las funciones de la Sección de Pensiones de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otras, la del pago de las pensiones del personal que adquirió o adquiriera el derecho estando al servicio del magisterio de primaria.*

*Lo anterior resulta aún más claro si se atiende lo prescrito por la Ley 91 de 1989, artículo 15, numeral 2º, que determinó:*

*‘Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubiesen desarrollado o modificado, tuviesen o llegasen a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación’.*

*La Caja Nacional de Previsión no reconoce, entonces, la pensión por los aportes a ella sufragados, sino que hace las veces de pagadora de la prestación, pero nada más, pues simplemente se le transfirió la función.*

*De otra parte, esta pensión no se rige por las leyes 33 y 62 de 1985, sencillamente porque la ‘gracia’ no es una pensión ordinaria, sino especial y fue excluida de esta reglamentación por determinación específica del legislador al tenor del artículo 1º, inciso 2º, de la ley 33 de 1985.*

*Es cierto que las pensiones especiales deben regularse por las normas aplicables a ellas, y en el caso de la pensión gracia, al tenor de la ley 114 de 1913, artículo 2º, se liquidaba atendiendo la mitad del sueldo que hubiere devengado el docente durante los dos últimos años de servicios y en caso de que ellos hubieran sido distintos, se tenía en cuenta su promedio; sin embargo, posteriormente la ley 4ª de 1966, sin hacer excepción alguna, a diferencia de lo que sucedió con la ley 33 de 1985, precisó en su artículo 4º:*

*'A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación e invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de derecho público, se liquidarán y se pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios'.*

*Esta ley, como se expresó, no excluyó ninguna pensión de las percibidas por los servidores oficiales, fue reglamentada por el decreto 1743 de 1966, y allí se dijo que para liquidar la pensión se tomaría como base el 75% del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios. Es decir que se precisó a cuál promedio mensual se refería la ley 4ª de 1966.*

*Como se ha reiterado en diferentes ocasiones, la ley 65 de 1946 definió el salario o sueldo no sólo como la asignación básica fijada por la ley sino como todas las sumas que habitual y periódicamente reciba el empleado como retribución por sus servicios.*

*En consecuencia, cuando se trata de liquidar la pensión gracia debe tenerse en cuenta todo lo percibido por el beneficiario durante el último año de servicios, aunque sobre ellos, o alguno de ellos, no se haya efectuado aportes a la Caja de Previsión.*

*En este caso, de acuerdo con la certificación que obra a folio 43 del expediente, la demandante devengó durante el último año de servicios la prima de alimentación, factor que debe ser incluido en la liquidación de la pensión gracia” (Sentencia del 22 de febrero de 2007, expediente 2002-11176-01 (6708-05).*

Y, en reciente pronunciamiento el Consejo de Estado<sup>1</sup> refirió:

*“Conforme con lo anterior, las pensiones de régimen especial, como en este caso es la pensión gracia, no pueden ser liquidadas al tenor del ordenamiento establecido en la Ley 33 de 1985, en el entendido que no se trata de una pensión ordinaria sino especial, excluida de esta reglamentación por determinación expresa del legislador al tenor de lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985, así como tampoco puede aplicarse lo dispuesto en la Ley 62 de 1985, pues ésta solo modificó el artículo 3 y mantuvo incólume el artículo 1, referente al régimen de excepción en su aplicación.*

*Así las cosas, se debe tener en cuenta lo establecido en el régimen anterior y el especial, esto decir, el regulado en la Ley 4ª de 1966 y en su Decreto Reglamentario 1743 del mismo año, tomando como base el año anterior a la consolidación del derecho, en la medida en que es ese momento a partir del cual se empieza a devengar, admitiendo compatibilidad con el salario, bajo el entendido que no es necesario acreditar el retiro definitivo del servicio, para percibir la pensión gracia.*

*Con fundamento en lo anterior, es improcedente la reliquidación de la pensión gracia con base en los factores salariales devengados en el año anterior al retiro, ya que para acceder a la pensión gracia es necesario el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por el legislador, por lo que **su liquidación se debe efectuar teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del derecho, y no es posible reliquidarla por nuevos tiempos de servicios prestados o factores devengados**”.*

La misma corporación, en sentencia del 7 de febrero de 2019, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, dentro del proceso con radicación interna No. 5418-18, determinó que una vez se analizaron los artículos 229 a 231 del CPACA, los requisitos para decretar las medidas cautelares se clasifican en tres categorías, consistentes en: i) requisitos formales, ii) requisitos materiales y iii) requisitos de procedencia específicos. Veamos:

*“De las normas antes analizadas<sup>2</sup> se desprende, que los requisitos para decretar las medidas cautelares se pueden clasificar en tres categorías, a saber: (i) requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, (ii) requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, y (iii) requisitos de procedencia específicos (...).*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Dr. César Palomino Cortés, sentencia del 17 de marzo de 2022, expediente No. 25000-23-33-000-2016-05087-01.

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011, artículos 229, 230 y 231.

**6.3.1.- Requisitos de Procedencia, Generales o Comunes de Índole Formal.** La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole formal», en la medida que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,<sup>3</sup> de índole formal,<sup>4</sup> son: **(1)** 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;<sup>5</sup> **(2)** debe existir solicitud de parte<sup>6</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.<sup>7</sup>

**6.3.2- Requisitos de Procedencia Generales o Comunes de Índole Material.** La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole material», en la medida que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,<sup>8</sup> de índole material,<sup>9</sup> son: **(1)** que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia;<sup>10</sup> y **(2)** que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.<sup>11</sup>

23. Respecto del primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, esto es, que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, la Sala aclara, que el «objeto del proceso», desde un primer nivel de significación, que se corresponde con la teoría procesalista clásica, es la materia o cuestión del litigio, el «thema decidendi» que se somete a consideración de la jurisdicción, e involucra, no sólo las pretensiones, sino que también hace referencia a los hechos, normas y pruebas en que estas se fundan.

24. Ahora bien, desde un punto de vista constitucional de aplicación del principio de primacía del derecho sustancial,<sup>12</sup> el «objeto del proceso», y en general «de todo proceso que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo», también comprende, en armonía con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011,<sup>13</sup> la finalidad de asegurar la «efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico». Dicho de otro modo, el objeto de todo proceso judicial es en últimas, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En ese sentido, el decreto y ejecución de una medida cautelar también debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estos no estén en discusión, aclara la Sala.

25. Así pues, es claro para la Sala, que el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada en verdad está orientada a garantizar el objeto del proceso, puesto que al ordenar su decreto también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares. Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben propender por aplicar las normas pertinentes al caso concreto, de manera tal que logre el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, siempre que estos no estén en discusión, se reitera.

26. Finalmente, ya para agotar lo que tiene que ver con el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, la Sala precisa que respecto de la exigencia de que la medida cautelar solicitada esté orientada a garantizar la efectividad de la sentencia, ello se explica en razón de que con las cautelas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, es decir, que propenden por la seriedad de la función jurisdiccional, y por esta vía, guardan relación directa con los derechos fundamentales de acceso a la administración de

<sup>3</sup> En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

<sup>4</sup> En la medida en que estos requisitos únicamente exigen una corroboración formal y no un análisis valorativo.

<sup>5</sup> Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

<sup>6</sup> De conformidad con el parágrafo 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».

<sup>7</sup> Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

<sup>8</sup> En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

<sup>9</sup> En la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo.

<sup>10</sup> Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

<sup>11</sup> Artículo 230, Ley 1437 de 2011.

<sup>12</sup> Artículo 228 de la Constitución Política de 1991. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

<sup>13</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

justicia y de tutela judicial efectiva, en la medida que con las medidas cautelares también se asegura que las decisiones de los jueces sean ejecutadas y cumplidas.

**6.3.3.- Requisitos de Procedencia Específicos de la Suspensión Provisional de los efectos del acto administrativo.** La Sala los denomina «requisitos de procedencia específicos» porque se exigen de manera particular para cada una de las diferentes medidas cautelares enlistadas, a modo enunciativo, en la Ley 1437 de 2011.<sup>14</sup> Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado –medida cautelar negativa-, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda<sup>15</sup> así: **(a)** si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, 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;<sup>16</sup> y **(b)** 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”.

Conforme a lo anterior y descendiendo al caso concreto, se advierte que la solicitud cumple con el primer “requisito común de índole formal”, pues la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en la modalidad de lesividad, solicita la nulidad de las Resoluciones Nos. 23400 de 28 de abril de 1993 y 004980 de 7 de junio de 1995, a través de las cuales re-liquidó la pensión gracia reconocida al señor Medardo Melo Castilla, con la inclusión de factores devengados al momento del retiro del servicio, elevando la cuantía, en virtud del último acto administrativo a la suma de \$299.164,50, efectiva a partir del 1 de enero de 1992, y de la Resolución No. RDP 024331 del 15 de septiembre de 2021, por medio de la cual se reconoció a la demandada como sustituta de la aludida prestación social.

En cuanto a los “requisitos comunes de índole material”, la jurisdicción ha predicado que sobre estos hay unos sub-requisitos, a saber: i) que la medida cautelar sea necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, y ii) que la cautela tenga relación directa con las pretensiones de la demanda.

Sobre el primer requisito, es evidente que al examinar la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos se constata que ésta no es materialmente necesaria para la protección del objeto litigioso y la efectividad de la decisión de fondo que adopte el juzgado, pues si bien a través de las Resoluciones Nos. 23400 de 28 de abril de 1993 y 004980 de 7 de junio de 1995, la extinta Caja Nacional de Previsión Social re-liquidó la pensión gracia reconocida al señor Medardo Melo Castilla con la inclusión de los factores devengados en el último año de servicios, esto es, el lapso comprendido entre el 1 de enero de 1986 y el 30 de diciembre de 1991, fecha de retiro definitivo del servicio, todo con sujeción a lo dispuesto en las Leyes 33 y 62 de 1985 y 71 de 1988 y el Decreto 01 de 1984, en su orden, lo cierto es que mediante la Resolución No. RDP 024331 del 15 de septiembre de 2021, la entidad demandada, al reconocer y ordenar de manera provisional el pago de la pensión de sobreviviente a la señora María Delly Cardozo Ruiz por el fallecimiento del pensionado, en el artículo 1° de la parte resolutive determinó que la mesada corresponde a “*la misma cuantía ordenada a favor del causante en la Resolución No. 010324 del 31 de diciembre de 1990 de reconocimiento de la pensión gracia a (sic) status pensional, por lo tanto, la subdirección de nómina procederá así en su inclusión*”.

Como puede observarse, la entidad demandante advirtió la falencia en la cual afirma haber incurrido en el momento de reajustar la pensión gracia que le fue reconocida al *de cujus*, dado que en la parte motiva del acto administrativo de reconocimiento de la pensión de sobreviviente realizó el análisis de improcedencia de la re-liquidación, al tenor de lo

<sup>14</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>15</sup> Por esta razón en el acápite de antecedentes de esta providencia se hizo alusión al medio de control ejercido por el demandante y a las pretensiones de la demanda, toda vez que el legislador en la Ley 1437 de 2011 puso estos como elementos determinantes para el tipo de requisitos que el juez debe analizar al momento resolver sobre el decreto de la medida cautelar.

<sup>16</sup> Artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011.

regulado en la ley y lo decantado por la jurisprudencia contenciosa administrativa, estableciendo lo siguiente:

*“(...) el Decreto 1743 de 1966 reglamentó la Ley 4 de 1966 y en su artículo 5 sobre el monto a ser reconocido señaló que debe ser el equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios por el docente beneficiario con dicha pensión especial de gracia, teniendo en cuenta por salario todos los factores que generen remuneración en razón a la labor desarrollada, debidamente acreditados, y en el entendido que el último año de servicios, es el anterior a la adquisición del status de pensionado, habida consideración al hecho de la compatibilidad de esta pensión gracia con el sueldo que pueden continuar percibiendo los docentes que la hayan adquirido, y que aspiren a futuro obtener la pensión ordinaria incluyendo los tiempos adicionales de servicio, con la cual, también es compatible la pensión gracia y de esta manera no estar en contravía de lo dispuesto por el artículo 128 de la Constitución Política.*

*Así las cosas, se tiene que la reliquidación de la pensión de jubilación gracia no se puede efectuar al retiro definitivo del servicio, si no con los factores salariales del último año anterior al status pensional como se efectuó en la Resolución No. 010324 del 31 de diciembre de 1990, conforme todo lo expuesto anteriormente se ordenará reconocer la pensión de sobrevivientes pero con la inclusión de la mesada pensional reconocida en la Resolución No. 010324 del 31 de diciembre de 1990 la cual se encuentra ajustada a derecho y debe aplicarse en nómina”.*

Por lo anterior, se concluye que no se está en presencia de una situación jurídica y fáctica consolidada, pues pese a que la Resolución No. RDP 024331 del 15 de septiembre de 2021 reconoció la pensión de sobreviviente a la señora Mary Delly Cardozo Ruiz, con ocasión del fallecimiento del señor Medardo Melo Castilla, la mesada que percibe a partir del 7 de agosto de 2021 corresponde a la dispuesta en la Resolución 010324 del 31 de diciembre de 1990, a través de la cual se re-liquidó la prestación otorgada al causante, con base en los factores salariales que devengó en el año anterior a la consolidación del derecho, es decir, el comprendido entre el 11 de octubre de 1985 y el 10 de octubre de 1986, de conformidad con lo regulado en la Ley 4ª de 1966, el Decreto 1743 de 1966 y el Decreto 081 de 1976, fecha que coincide con la establecida en la Resolución No. 15644 del 23 de noviembre de 1987, por la cual se reconoció la pensión gracia al pensionado, actos administrativos que gozan de la presunción de legalidad, pues no han sido anulados o suspendidos o, por lo menos, no obra prueba de ello en el plenario.

Así las cosas, se colige que actualmente la demandada percibe la pensión de sobreviviente en los términos estipulados en la Resolución No. 010324 del 31 de diciembre de 1990 y no según lo dispuesto en las Resoluciones Nos. 23400 de 28 de abril de 1993 y 004980 de 7 de junio de 1995, cuya suspensión provisional se deprecia en este proceso, circunstancia que permite concluir que la mesada recibida no afecta el erario público, pues no se acreditó que se le esté cancelando un valor superior al que legalmente corresponde, amén de que en el *sub lite* no está en discusión si es o no legítima beneficiaria del causante.

Corolario, no siendo necesaria la medida cautelar implorada para proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, y dado que para establecer la vulneración de las normas invocadas como infringidas se requiere un análisis exhaustivo de los actos demandados, las pruebas valoradas en vía administrativa y las que se aporten en sede judicial, estudio que es propio de la sentencia, se concluye que no se cumple el primer requisito de procedencia común de carácter material para acceder a la suspensión provisional solicitada, circunstancia que releva al juzgado de analizar si se reúnen o no los restantes requisitos sintetizados por el Consejo de Estado y, por ende, se negará el decreto de esa medida cautelar.

En mérito de lo expuesto, se dispone:

1.- NEGAR la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de las Resoluciones Nos. 23400 del 28 de abril de 1993, 004980 del 7 de junio de 1995 y RDP 024331 del 15 de septiembre de 2021, impetrada por la parte demandante.



2.- PROSEGUIR con el trámite del proceso.

3.- RECONOCER a la Dra. Laura Juliana García Malagón, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.010.239.027 expedida en Bogotá y titular de la tarjeta profesional de abogada No. 339655 otorgada por el Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la parte demandada, en los términos y para los fines conferidos en el poder obrante a folios 4 a 5 del archivo digital “13.PronunciamientoMedidaCatelar(2archivosunios).pdf”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**HUMBERTO LÓPEZ NARVÁEZ**  
Juez

CHR

Firmado Por:

Humberto Lopez Narvaez  
Juez  
Juzgado Administrativo  
027  
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: c9e9e7e90ee8921fa67df6098e899a2180968c27299c2f2e97bf847b79c9eae

Documento generado en 05/07/2022 04:39:43 PM

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