



**JUZGADO VEINTIUNO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

EXP No. 2020 00381

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP VS GRACIELA ÁLVAREZ
REAL**

Bogotá, D.C., diez y nueve (19) de febrero de 2021

Ingresa al Despacho el Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en la modalidad de **LESIVIDAD**, instaurado por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP**, en contra de la señora **GRACIELA ÁLVAREZ REAL**, para resolver la **MEDIDA CAUTELAR** presentada por el apoderado de la entidad actora, previa referencia a la solicitud y su trámite.

I. Medida Cautelar de Suspensión Provisional del Acto Administrativo Acusado:

El apoderado Judicial de la parte actora – Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales - UGPP, presenta medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 000343 del 14 de enero del 2000, mediante la cual, CAJANAL reliquidó la pensión gracia de la señora Graciela Álvarez Real con el promedio de los salarios devengados en el último año de servicios.

II. Trámite de la Medida Cautelar:

Mediante auto de fecha 22 de enero del año 2021 se ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar a la señora Gabriela Álvarez Real por el término de cinco (5) días hábiles de conformidad con los artículos 233 y ss. del C.P.A.C.A. La notificación se efectuó de manera personal al correo de la accionada el día 04 de febrero del año 2021, y el término de traslado se

surtió entre el 9 de febrero de 2021 y el 15 de febrero de 2021, sin que la parte accionada se manifestara al respecto.

Para resolver se,

III. CONSIDERA:

De conformidad con el artículo 230 del C.P.A.CA., las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión y deben tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Dentro de las medidas cautelares que podrán ser adoptadas por el Juez, se encuentra la establecida en el numeral 3 del artículo 230 del C. PA.CA, la cual, se refiere a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo. Sin embargo, para la adopción de dicha medida, se requiere el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 231 de la norma ibídem, el cual a la letra dice:

“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. (subrayado fuera de texto) En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: (...)

Ahora bien, el numeral 3 del artículo 230 del C.P.A.C.A. contempló como medida cautelar la suspensión de los actos administrativos, la que se encuentra condicionada a que el acto acusado contraríe de manera clara, ostensible, flagrante o manifiesta lo dispuesto en normas superiores; violación que se debe constatar con el simple cotejo de las normas que se confrontan o mediante documentos públicos aducidos en su solicitud, pues al requerirse un estudio de fondo, el juez debe agotar el procedimiento y diferir el pronunciamiento sobre la validez del acto acusado para el momento en que se dicte sentencia.¹

¹ Consejo de Estado Auto 21845 fe.7/2002 M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez

Así uno de los requisitos exigidos en la norma aludida, es la sustentación expresa de la petición, aspecto que fue ratificado por el Consejo de Estado inclusive desde antes de la expedición de la nueva codificación contencioso administrativa, como se observa en providencia de enero 23 de 2003, Consejero Ponente Doctor Mario Alario Méndez, Expediente No. 3069, donde se especifica:

“...Entonces, para sustentar la solicitud de suspensión provisional, han de indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de violación, de modo expreso, como es la exigencia legal. Ello significa que para el efecto no es bastante la indicación de las normas violadas y la explicación del concepto de violación que se haga en la demanda como fundamento de sus pretensiones. No. La sustentación de la solicitud de suspensión provisional se repite, ha de hacerse de modo expreso, porque es exigencia legal.

Cabe señalar, sin embargo, como se ha explicado muchas veces, que el requisito de sustentar de modo expreso la solicitud de suspensión provisional se satisface con la remisión que se haga en la solicitud al capítulo de la demanda concerniente a las normas violadas y al concepto de la violación, criterio que en esta ocasión se reitera. Siendo, pues, que el demandante para el efecto se remitió a las normas legales citadas y al concepto de violación explicado en la demanda, debe entenderse cumplido el requisito legal(...)”²

Bajo los presupuestos enunciados se absolverá la medida cautelar solicitada por la parte actora, estableciendo con claridad el concepto de la violación y haciendo un breve recuento de los actos administrativos que reconocieron y reliquidación la pensión gracia de la accionada, para eventualmente establecer su viabilidad.

Señala la entidad accionante, que la Resolución No. 000343 del 14 de enero de 2000, mediante la cual la Caja Nacional de Previsión Social, reliquidó la pensión gracia de la señora Graciela Álvarez Real se realizó de manera errada, puesto que, se tuvieron en cuenta factores salariales devengados en el año anterior al retiro definitivo del servicio, situación que de conformidad con la Ley y la Constitución, solo podía hacerse con el año anterior a la adquisición del estatus jurídico de pensionada.

De las pruebas allegadas al expediente se extrae que:

- Que mediante la Resolución No. 019389 del 12 de marzo de 1993, la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL le reconoció una pensión gracia a la accionada liquidada con los salarios devengados al momento de adquirir su estatus pensional.

² Consejo de Estado, sentencia del veintitrés (23) de enero de dos mil tres (2003), exp: 3069. M.P.: Mario Alario Méndez.

- Que esta pensión gracia fue reliquidada mediante la Resolución No. 013971 del 6 de noviembre de 1996. Confirmada en vía administrativa mediante las Resoluciones No. 008614 del 23 de mayo de 1997 (Reposición) y No. 003746 del 21 de noviembre de 1997 (Apelación). Teniendo en cuenta los salarios devengados al momento de adquirir su estatus pensional.

- Que mediante la Resolución No. 000343 del 14 de enero del 2000 (Acto Administrativo demandado) se volvió a reliquidar la pensión gracia de la accionante, esta vez, teniendo en cuenta los factores salariales devengados al momento del retiro definitivo.

- Posteriormente, la pensión gracia de la accionante fue reliquidada mediante la Resolución No 045676 del 28 de diciembre de 2005, la cual tuvo en cuenta para su cálculo, los salarios devengados al momento de la adquisición del estatus pensional.

- De igual manera, las eventuales Resoluciones No. 1570 del 24 de febrero de 2006 y la Resolución No. 48787 del 22 de septiembre de 2008, tuvieron en cuenta los salarios devengados al momento de adquirir el estatus pensional.

- Finalmente, las reliquidaciones efectuadas en el año 2005 y 2008 aportaron únicamente valores negativos a la reliquidación de la pensión de la accionante, por lo que la Caja Nacional de Previsión Social, en aplicación del principio de favorabilidad, decidió mantener en nómina la Resolución No. 000343 del 14 de enero del 2000 (Acto Administrativo demandado) la cual tuvo en cuenta los factores salariales devengados al momento del retiro definitivo. (fl 362 Expediente Administrativo)

Teniendo presentes estos hechos, debe recordarse que la “pensión gracia”, fue creada por la Ley 114 de 1913, en la que se determinaron los siguientes requisitos:

*“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.”-Negrillas por fuera del texto original-*

En virtud de lo anterior, la pensión gracia es una prestación económica de origen legal que se otorga a un régimen especial. La cual consagró para su configuración, unos requisitos específicos diferentes a los de las demás prestaciones pensionales, sin que entre estos se encontrara el requisito del retiro del servicio, así como tampoco, cotización alguna o incompatibilidad con otras pensiones, como sí sucede en el caso de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes del régimen pensional ordinario.

Conforme a todo lo expuesto, la pensión de la señora Graciela Álvarez REAL, reliquidada mediante resolución No. 000343 del 14 de enero de 2000, debió ser liquidada con el 75% del promedio mensual de salarios devengados a **la adquisición del status jurídico de pensionado**, es decir, al cumplimiento de los requisitos y no al retiro definitivo del servicio, porque este no es necesario para el reconocimiento de dicha prestación.

En cuanto a la liquidación de la pensión gracia y la improcedencia de su reliquidación al momento del retiro definitivo, el Honorable Consejo de Estado, se pronunció en providencia de fecha doce (12) de julio de dos mil doce (2012), con ponencia del Consejero Doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, dentro del proceso con radicado N° 25000-23-25-000-2007-01316-01(1348-11), donde se precisó³:

“Para la Sala es claro que la pretensión del pensionado en la forma solicitada no es viable, porque los factores devengados en el año anterior al retiro del servicio operan únicamente para la pensión ordinaria de jubilación, y no pueden valorarse para la liquidación de la pensión gracia por así no haberlo previsto la normatividad que regula dicha prestación, dado que esta, como su nombre lo indica, por ser especial y tener reglamentación propia, debe regirse por el tratamiento que le dio el Legislador.

Con relación a la naturaleza de la pensión de gracia que impide su reliquidación por retiro definitivo el Consejo de Estado en la Sección Segunda ha estructurado el siguiente criterio:

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia del doce (12) de julio de dos mil doce (2012), M.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicado N° 25000-23-25-000-2007-01316-01(1348-11).

“(…) la pensión de jubilación gracia esta 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 ultimo año de servicios al tenor de la ley 33 de 1985. En efecto, el inciso primero del artículo primero de la ley 33 de 1985 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 inciso segundo del mismo artículo determina la inaplicabilidad de esa normatividad a las pensiones sometidas al régimen especial (v.gr la pensión de jubilación gracia docente). Así lo expreso esta Sala en sentencia de octubre 11 de 1994 expediente numero 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 se adquiere desde el cumplimiento de sus requisitos especiales y así se consolida, por lo que no es factible que se tengan en cuenta posteriormente otros factores para su liquidación. La liquidación o reliquidación pensional sobre los factores devengados en el año anterior al retiro del servicio se tiene en cuenta para la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación al tenor del artículo 9 de la Ley 71 de 1988, en tanto cubre a los trabajadores a los cuales no les esta permitido recibir simultáneamente pensión y sueldo, los cuales, aún en servicio activo, pueden solicitar el reconocimiento de su pensión de jubilación y, luego de la desvinculación definitiva pueden solicitar la reliquidación con base en el salario devengado en dicho momento, no siendo el caso de los docentes”.

Entonces, en virtud del régimen especial de la pensión de gracia que la sustrae de las regulaciones propias de la pensión ordinaria de jubilación, y por sobre todo atendiendo el dato referente a que su consolidación coincide con su disfrute independientemente del retiro del servicio dada su compatibilidad con otras pensiones y con el salario, la figura de reliquidación por retiro definitivo le resulta totalmente impropia y además desprovista por completo de cualquier amparo jurídico.

En conclusión, el derecho al goce de la pensión gracia se adquiere a partir de la fecha del cumplimiento de los requisitos señalados en las normas especiales, momento a partir del cual ingresa al haber de la persona y, por ende, el derecho queda perfeccionado desde ese mismo instante, lo que torna imposible tener en cuenta factores devengados posteriormente, cuando el derecho ya está consolidado.”

Conforme a lo expuesto, es evidente que la reliquidación de la pensión gracia realizada a la señora la señora Graciela Álvarez Real, mediante resolución No. 000343 del 14 de enero de 2000, la cual e encuentra actualmente registrada en nómina, es contraria a las disposiciones Constitucionales, Legales y Jurisprudenciales antes aludidas, pues es claro que la pensión gracia debe ser liquidada con el 75% de todos los factores devengados **al momento del cumplimiento del status jurídico de pensionado** y, no como sucedió en el presente caso, donde la entidad demandante a través del acto administrativo cuestionado, realizó una reliquidación en forma irregular, reconociendo factores por nuevos tiempos, esto es, liquidando la prestación al retiro definitivo del servicio.

Por todo lo anterior y, como quiera que con la expedición del acto administrativo enjuiciado se otorgó un derecho económico de carácter laboral generando una afectación significativa al patrimonio público, como interés

general y por haberse encontrado una notable contrariedad entre lo ordenado por la resolución demandada y lo preceptuado en las normas superiores y legales que se invocan como vulneradas, este Despacho Judicial procederá a decretar la medida cautelar deprecada, en el sentido de acceder a su suspensión provisional.

Sin embargo y en aras de no afectar los derechos mínimos y vitales de la señora Graciela Álvarez Real se ordena a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, incluir en nómina la Resolución anterior, que presidió la indebida liquidación, esto es la Resolución No. 013971 del 6 de noviembre de 1996, manteniendo la prestación a favor de la señora GRACIELA ÁLVAREZ REAL.

De otro lado y, conforme a lo establecido en el inciso 3º del artículo 232 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no se ordenará prestar caución a la parte demandante por cuanto la medida cautelar decretada se trata de la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, y en tanto la misma fue solicitada por una entidad pública.

EI JUZGADO VEINTIUNO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

IV. RESUELVE:

PRIMERO: SE DECRETA la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 000343 del 14 de enero del 2000, por la cual la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL reliquidó la pensión gracia de la señora Graciela Álvarez Real identificada con la CC. No. 20.227.125, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: SE ORDENA, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP suspender de manera provisional los efectos de la Resolución No. 000343 del 14 de enero del 2000 y, en su lugar, incluir en nómina de pensionados de manera provisional, la Resolución No. 013971 del 6 de noviembre de 1996, en aras de no afectar los derechos fundamentales de la señora GRACIELA

ÁLVAREZ REAL GRACIELA ÁLVAREZ REAL, manteniendo la prestación social a su favor y de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

TERCERO: En aplicación a lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 232 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **NO SE ORDENA** prestar caución a la parte demandante, por cuanto la medida cautelar decretada se trata de la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, y teniendo en cuenta que la misma fue solicitada por una entidad pública.

CUARTO: NOTIFÍQUESE a las partes de esta decisión en los correos electrónicos; gracieladoce8@gmail.com; wlozano@ugpp.gov.co ; notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co y en los correos oficiales de la entidad accionante, en los términos dispuestos en el artículo 234 del C.P.A.C.A en concordancia con los artículos 8 y 9 del Decreto Legislativo 806 de 2020

QUINTO: SE INFORMA a las partes que todas las actuaciones deberán surtirse a través de los correos electrónicos de la oficina de apoyo judicial correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co; correscans2@cendoj.ramajudicial.gov.co, con copia al correo oficial de este Despacho Judicial, admin21bt@cendoj.ramajudicial.gov.co. Lo anterior, para efectos de radicación en el sistema de información siglo XXI.

SEXTO: SE INFORMA a las partes que de conformidad con el párrafo final del artículo 109 del C.G.P. *“Los memoriales, incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término.”* Por lo que se entenderán recibidos en el correo electrónico siempre y cuando sean presentados antes de las 5 PM.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ROSSE MAIRE MESA CEPEDA
JUEZ

Fcs