

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Expediente: 130012333000201500667 01 (2512-2017)
Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección, UGPP
Demandado: Joaquín Guillermo Polo Andrade
Asunto: Recurso de apelación contra auto que decretó suspensión provisional de los actos administrativos que reconocieron y reliquidaron una pensión gracia al demandado

La Sala conoce el proceso de la referencia con informe de la Secretaría¹ para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la providencia de 23 de marzo de 2017, por la que el Tribunal Administrativo de Bolívar, a través de su Sala de Decisión No. 1, decretó la suspensión provisional de las resoluciones que reconocieron una pensión gracia al señor Joaquín Guillermo Polo Andrade, y ordenaron su reliquidación.

LA DEMANDA

Se trata del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovido por la UGPP en lesividad contra sus propios actos, que para el caso en concreto, son los siguientes:

- (i) Resolución 16213 de 10 de abril de 2006, por la que Cajanal EICE, en cumplimiento del fallo de tutela 24 de febrero de 2005, proferido por el Juzgado 7º Laboral del Circuito de Cartagena, reconoció y ordenó pagar al demandado una pensión gracia en cuantía de \$172.005.
- (ii) Resolución 43492 de 2 de septiembre de 2008, por la que Cajanal EICE, ordenó reliquidar la pensión gracia reconocida al demandado, en cuantía de \$1.408.304.

¹ De 19 de enero de 2018, visible a folio 75 del cuaderno de medidas cautelares.

En su demanda, la UGPP señala, que el señor Polo Andrade no tiene derecho a la pensión gracia puesto que su vinculación como docente territorial se produjo en el año 1983.

En ese sentido, para la UGPP, los actos administrativos demandados desconocen de manera directa las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989, en las que se establece que para obtener la pensión gracia se requiere reunir 20 años de servicio como docente territorial o nacionalizado, vinculado con anterioridad a 1980.

Explicó, que en varias ocasiones previas, CAJANAL EICE, en su momento, había negado la referida pensión al señor Polo Andrade, pero que por orden del fallo de tutela 24 de febrero de 2005, proferido por el Juzgado 7º Laboral del Circuito de Cartagena, reconoció y ordenó pagar a un grupo de docentes oficiales, incluido el demandado, la pensión señalada.

Con fundamento en los argumentos expuestos, la UGPP también solicitó en la demanda, como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos de las resoluciones demandadas, que como viene dicho, fueron las que reconocieron y ordenaron reliquidar la pensión gracia discutida en este proceso al señor Polo Andrade.

Para respaldar, sus argumentos y pretensiones, la UGPP aportó con la demanda:² (i) copia simple de los actos administrativos demandados y (ii) copia del expediente administrativo que del demandado reposa en dicha entidad, en el que se encuentran varias certificaciones expedidas por la Secretaría de Educación del Departamento de Bolívar que dan cuenta que el accionado se desempeñó como servidor público administrativo en el referido departamento y en el Departamento de Córdoba, en virtud de nombramiento del Ministerio de Educación Nacional, entre 1964 y 1983, y partir de 1983, como directivo docente, nombrado directamente por el Departamento de Bolívar.

PROVIDENCIA APELADA

Mediante auto de 23 de marzo de 2017,³ el Tribunal Administrativo de Bolívar, a través de su Sala de Decisión No. 1, accede a:

«DECRETAR como medida cautelar que la UGPP, si aún no lo hubiere hecho, suspenda provisionalmente los efectos de las Resoluciones No. 16213 de 10 de abril de 2006 y No. 43492 de 2 de septiembre de 2008, por medio de las cuales

² Según se advierte al consultar los 3 Discos Compactos (CD) que contienen de manera digitalizada todo el expediente de la referencia.

³ Folios 20 a 24 del cuaderno de medidas cautelares.

la extinta Caja Nacional de Previsión Social (CAJNAL EICE), respectivamente reconoció pensión gracia de jubilación al señor Joaquín Guillermo Polo Andrade (...).».

Para sustentar la medida cautelar decretada, el Tribunal explicó, que luego de revisar el material probatorio que obra en el proceso, encontró que el demandado fue vinculado como docente territorial por el Departamento de Bolívar, en el año 1983, y en esa medida, dijo el Tribunal, los actos administrativos demandados desconocen el marco normativo que regula la pensión gracia, según el cual, tienen derecho a dicha prestación, los docentes territoriales o nacionalizados vinculados antes de 1980.

RECURSO DE APELACIÓN

A través de escrito de 18 de agosto de 2017,⁴ el señor Polo Andrade, mediante apoderado judicial, interpuso recurso de apelación contra el auto de 23 de marzo de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que decretó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

Alegó la parte demandada en esencia, que no es cierto que el señor Polo Andrade se hubiese vinculado como docente territorial después de 1980, pues, en el expediente se encuentra acreditado, a través de certificados de la Secretaría de Educación del Departamento de Bolívar, que prestó sus servicios a dicho ente territorial desde 1979.

Precisó, que el tiempo de servicio que le permite al señor Polo Andrade tener derecho a su pensión gracia, es el que prestó entre 1979 y 1982 en el municipio de Turbaco (Bolívar), como «*profesor externo*», dictando clases por más de 12 horas semanales, por designación de la Gobernación del Departamento de Bolívar.

Para acreditar dicho argumento, aportó copia de un certificado expedido por el «*Líder de Calidad Educativa*» de la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar y por el «*Director del Núcleo Educativo Turbaco*» de dicha Secretaría, en el que constan tiempos de servicio prestados por el demandado, como docente de primaria «*al departamento*», en el «*Centro Educativo Nocturno URBANA DE VARONES DE TURBACO (BOLÍVAR)*», entre 1979 y 1982.

Igualmente, se remitió a los argumentos expuestos en la contestación a la demanda, etapa en la que además de lo ya señalado, expuso, que los efectos de los actos administrativos demandados habían sido suspendidos

⁴ Folios 27 a 29 del cuaderno de medidas cautelares.

por la UGPP, en cumplimiento de providencia de 16 de marzo de 2016, de la Fiscalía General de la Nación que dispuso, como «*medida de restablecimiento*» a favor de la UGPP, la suspensión de los efectos del fallo de tutela de 24 de febrero de 2005, del Juzgado 7.º Laboral del Circuito de Cartagena, que fue el que ordenó el reconocimiento de la pensión de gracia a un grupo de docentes oficiales, incluido el señor Polo Andrade, providencias que aportó al contestar la demanda, y que el Tribunal Administrativo de Bolívar incorporó al cuaderno de medidas cautelares de manera digitalizada en tres discos compactos.

CONSIDERACIONES

Expuestas las inconformidades formuladas por la parte demandada contra la providencia de 23 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que decretó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, la Sala precisa que se estudiará en primer término, los requisitos para decretar la medida cautelar de suspensión provisional.

LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO

Sobre el «*contenido y alcance de las medidas cautelares*», dispone el artículo 230 de la referida Ley 1437 de 2011, que éstas:

«... podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.»

Igualmente el artículo 230 «*ibidem*», señala que:

«Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recai la medida.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. *Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.» (Subraya la Sala).*

La norma anteriormente transcrita consagra un listado enunciativo de cautelas, tales como, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, la suspensión de un procedimiento o actuación administrativa y ordenar la adopción de una decisión administrativa, entre otras.

En lo que tiene que ver con los requisitos para decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el artículo 231 *ejusdem* estipula, 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.» (Subraya la Ponente).

En varias ocasiones, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la manera como la Ley 1437 de 2011 introdujo una reforma sustancial al regular la institución de la suspensión provisional, precisando la Corporación, que en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984 esta cautela sólo procedía cuando se evidenciase una «*manifiesta infracción*»⁵ de normas superiores por parte de la disposición enjuiciada, mientras que bajo el marco regulatorio de la citada Ley 1437 de 2011, la

⁵ «Artículo 152. El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.
2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.
3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor.»

exigencia de verificar la existencia de una infracción normativa como requisito estructurante de la suspensión provisional, al no haber sido calificada por el legislador como tal, no requiere ser manifiesta, es decir, evidente, ostensible, notoria, palmar, a simple vista o prima facie.⁶

Entonces, para el caso de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandando, la Ley 1437 de 2011, artículo 231, establece la exigencia de acreditarse la violación de las normas superiores, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa, por lo que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.

En este escenario, corresponde al operador judicial en cada caso concreto abordar de manera cuidadosa su estudio, analizando inicial o preliminarmente el sometimiento de la decisión administrativa al parámetro normativo invocado, prosperando la medida en aquellos eventos en los que de ese estudio surja el quebrantamiento invocado.

En suma, si bien la regulación de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, prevista en la Ley 1437 de 2011, le confiere al juez un margen de estudio más amplio del que preveía la legislación anterior sobre la materia, no puede perderse de vista que la contradicción y el análisis entre las normas invocadas y el acto administrativo exige, entonces, que luego de un estudio de legalidad inicial, juicioso y serio, se pueda arribar a la conclusión de que el acto contradice la norma superior invocada, exigiendo, se insiste, la rigurosidad del Juez en su estudio, con fundamento en el análisis del acto o las pruebas allegadas con la solicitud.

Teniendo entonces claridad sobre los requisitos exigidos por la Ley 1437 de 2011⁷ para decretar la medida cautelar de suspensión provisional,

⁶ Al respecto pueden consultarse, entre otros, los autos de 28 de agosto de 2014, proferido dentro del Expediente 11001-03-27-000-2014-0003-00 (20731), con ponencia del Consejero Jorge Octavio Ramírez; de 30 de abril de 2014, proferido por el Consejero Carlos Alberto Zambrano, en el Expediente 11001-03-26-000-2013-00090-00 (47694); de 24 de enero de 2014, expedido por el Consejero Mauricio Fajardo en el Expediente No. 11001-03-26-000-2013-00090-00 (47694); de 21 de mayo de 2014, emitido por la Consejera Carmen Teresa Ortiz en el Expediente No. 11001-03-24-000-2013-0534-00 (20946); 29 de enero de 2014 proferido por el Consejero Jorge Octavio Ramírez, emitido en el Expediente No. 11001-03-27-000-2013-00014- (20066); 17 de marzo de 2015 con ponencia de la suscrita, emitido en el expediente 11001-03-15-000-2014-03799-00.

⁷ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

procede la Sala a realizar el análisis preliminar y sumario que exige la norma, partiendo de considerar de manera resumida, lo relacionado con la regulación de la pensión gracia.

CONTEXTO NORMATIVO DE LA PENSIÓN GRACIA

La pensión gracia fue creada por la Ley 114 de 1913⁸ para los educadores que cumplan 20 años de servicio en establecimientos educativos oficiales del orden territorial o nacionalizado, y 50 años de edad, siempre y cuando demuestren haber ejercido la docencia con honradez, eficacia, consagración, observando buena conducta. Esta prestación es compatible con la pensión de jubilación.

Así, en sentencia de 29 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, con ponencia del Consejero Nicolás Pájaro Peñaranda, se fijaron algunos lineamientos sobre la pensión gracia en los siguientes términos:⁹

«El numeral 3º. Del artículo 4º. Ib. prescribe que para gozar de la gracia de la pensión es preciso que el interesado, entre otras cosas, compruebe “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional...». (En este aparte de la providencia se está haciendo referencia a la Ley 114 de 1913).

*Despréndase de la precisión anterior, **de manera inequívoca, que la pensión gracia no puede ser reconocida a favor de un docente nacional, pues constituye requisito indispensable para su viabilidad que el maestro no reciba retribución alguna de la nación por servicios que le preste, o que no se encuentre pensionado por cuenta de ella. Por lo tanto, los únicos beneficiarios de tal prerrogativa eran los educadores locales o regionales.**»*
(Negrillas fuera de texto original).

De conformidad con la normativa que dio origen a la pensión gracia, y la interpretación jurisprudencial efectuada en la materia por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado, con el valor coercitivo que ello implica, es posible concluir que esta prestación se causa únicamente para los docentes que cumplan 20 años de servicio en colegios **del orden departamental, distrital, municipal o nacionalizados, sin que sea posible acumular tiempos del orden nacional.**

En este orden, es preciso tener en cuenta, que la Ley 91 de 1989, «*por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*», señaló en su artículo 15 que:

⁸ «Que crea pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela.»

⁹ Expediente No. S-699, Actor: Wilberto Therán Mogollón.

«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 hubiere desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren 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 Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.»

De lo anterior se infiere, que el derecho a la pensión gracia lo mantienen los docentes **nacionalizados y territoriales** que se hubieren vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980, descartándose así para aquellos que siendo nacionales hubieren sido nombrados dentro de dicho límite temporal.

Es claro entonces, que el tiempo de servicio corresponde a 20 años que deben ser prestados exclusivamente en instituciones educativas territoriales o nacionalizadas.

Lo anterior constituye un referente inequívoco que no cambió al clarificarse la compatibilidad de la pensión gracia con la de jubilación, pues la ley fue diáfana en que los demás requisitos para su reconocimiento debían acreditarse, es decir, la prestación efectiva en la docencia territorial o nacionalizada por espacio de al menos 20 años y 50 años de edad.

El docente, como el profesional dedicado a la enseñanza a cargo del Estado en los diversos niveles de la educación, corresponde a un verdadero empleado público de naturaleza especial, que tiene una relación laboral legal y reglamentaria, que se vincula a través de acto administrativo emitido por la autoridad nominadora competente, y que debe tomar posesión de su cargo, conforme lo disponen los artículos 1º y 4º del Decreto Ley 2400 de 1968,¹⁰ en concordancia con el artículo 3º del Decreto Ley 2277 de 1979.¹¹

En cuanto al tiempo de servicio y al tipo de la vinculación requerida para tener derecho a la pensión gracia, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado respecto de su prueba:

«En principio, para efectos de la PENSIÓN DE JUBILACIÓN GRACIA (DOCENTE) se deben analizar los tiempos de servicio que acrediten los educadores teniendo en cuenta varios datos trascendentales, año por año (porque es posible que un tiempo le sirva para la prestación y otro no), a saber: EL CARGO DESEMPEÑADO (maestro de primaria, profesor de Normal, inspector de primaria, etc.) LA DEDICACIÓN (tiempo completo, medio tiempo,

¹⁰ Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones.

¹¹ por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

hora cátedra, etc.), LA CLASE DE PLANTEL donde desempeñó su labor (Normal, Industrial, Bachillerato, etc.), así como EL NIVEL DE VINCULACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO A LAS ENTIDADES POLÍTICAS (Nacional, nacionalizado -a partir de cuándo- Departamental, Distrital, Municipal, etc.). La época del trabajo realizado (año, con determinación clara y precisa de la iniciación y terminación de la labor) es fundamental de conformidad con las leyes especiales que rigen esta clase de pensión y la Ley 91 de 1989. La sola mención de la fecha de nombramiento no es prueba de la iniciación –desde ese momento- del servicio y la cita de la fecha de un acto de aceptación de renuncia debe ir acompañado del dato desde cuando produjo efectos, para poder tener en cuenta realmente el tiempo de servicio. Los certificados que se expidan para acreditar estos requisitos deben ser precisos en los datos fundamentales que exigen las leyes especiales que regulan esta clase de pensión¹².».

Esta línea, ha sido mantenida por la Sala, destacándose las siguientes consideraciones:

«Es necesario precisar respecto de los certificados docentes para la pensión gracia, como ya se ha dicho por esta Subsección, estos pueden ser expedidos por los mismos directivos de los centros educativos donde trabajaron los educadores y en ellos deben establecerse con claridad el cargo desempeñado, la dedicación, la clase de plantel y el nivel de vinculación del centro educativo a las entidades públicas; dichos certificados servirán de base para expedir otros en forma correcta, tal como se verifica que ocurrió en el caso del demandante pues el Secretario General de la Alcaldía municipal de La Cruz (Nariño) certificó el lapso de trabajo incluyendo el periodo comprendido del 19 de enero de 1981 al 13 de julio de 1983 en el que el docente estuvo vinculado como interino en la Escuela Rural Mita de la Laguna.¹³»

Entonces, lo importante de la prueba del tiempo de servicios y de la vinculación, no es la denominación que se le dé, ni la forma que adopte, sino el contenido de los datos puntuales que ofrezca alrededor del tipo de nombramiento, la autoridad que lo hace, la institución educativa a la que prestará los servicios, su naturaleza, y por supuesto los extremos temporales; **a efecto de esclarecer el cumplimiento de los requisitos especiales de que trata la Ley 114 de 1913 en los términos analizados.**

De otro lado, resulta muy relevante señalar, que el artículo 6° de la Ley 116 de 1928¹⁴, establece que:

«Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquella la que implica la inspección.»

¹² Sentencia del 19 de enero de 2006, Expediente 6024-05, Consejero Ponente Tarsicio Cáceres Toro.

¹³ Sentencia del 14 de noviembre de 2015, expediente 2636-2014, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

¹⁴ Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.

Conforme a la disposición normativa, para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, es viable la sumatoria de los años servidos en cualquier época, en la primaria como la de normalista, inclusive las labores de inspección; por lo que es evidente que la voluntad de legislador fue la establecer el referente del tiempo de servicio, y no la naturaleza en que éste sea prestado, ni el título que tenga. Así mismo, cuando se establece la sumatoria en cualquier tiempo, implica interpretar que no se requiere de la continuidad del servicio, como un todo del periodo, sino la totalización de los 20 años en las condiciones de docencia territorial o nacionalizada.

Sobre el particular, esta Sala alrededor de la modalidad de la vinculación válida para el reconocimiento de una pensión gracia, razonó así:

*«Respecto de la vinculación del demandante como docente interino, debe reiterarse que las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 concibieron la prestación gracia de jubilación como una dádiva o recompensa a favor de quienes ejercieran la actividad docente en el nivel territorial, razón por la cual, y conforme lo disponen las normas en cita y la jurisprudencia de esta Corporación, **la única exigencia válida para efectos de reconocer la prestación pensional en cita es haber acreditado 20 años al servicio de la docencia oficial sin importar la modalidad de la vinculación, siempre que esta responda a cualquiera de las previstas en la ley. En efecto, si bien el ordenamiento jurídico no define expresamente la naturaleza de la interinidad, como una forma de proveer cargos docentes, esta Corporación ha precisado que dicha figura debe entenderse como el mecanismo mediante el cual la administración, ante la imposibilidad de contar con docentes de carrera, designa con carácter transitorio a personas instruidas en el ejercicio de la referida actividad, en atención a la necesidad y urgencia de garantizar la efectiva prestación de los servicios educativos. Lo anterior, en todo caso, constituye una forma de vinculación a la administración, en cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, esto es, a través de la toma de posesión de un cargo docente dando lugar, en consecuencia, a la configuración de una relación legal y reglamentaria con carácter autónomo, tal y como ocurrió en el caso del señor (...)**»¹⁵ (negritas y subrayas fuera de texto original).*

Respecto, al tiempo de vinculación, la Sala de Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 22 de enero de 2015, exp. 0775-2014, con ponencia del Consejero Alfonso Vargas Rincón, definió como regla que:

«En el presente caso, para el 29 de diciembre de 1989, fecha de expedición de la Ley 91 de 1989 la señora Solangel Castro Pérez ya había prestado sus servicios como docente nacionalizado, pues había sido nombrada mediante Decreto No. 00439 de 19 de febrero de 1979, por el periodo comprendido entre el 19 de febrero al 20 de mayo del mismo año.

¹⁵ Sentencia del 14 de noviembre de 2015, exp.2636-2014, CP Gerardo Arenas Monsalve.

Lo anterior le permite a la Sala establecer que era posible que la demandada analizara si la actora reunía los requisitos para acceder a la pensión gracia, toda vez que la expresión “docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contemplada objeto de análisis, **no exige que en esa fecha el docente deba tener un vínculo laboral vigente, sino que con anterioridad haya estado vinculado, pues lo que cuenta para efectos pensionales es el tiempo servido; por lo tanto, la pérdida de continuidad, no puede constituirse en una causal de pérdida del derecho pensional como lo estimó el Tribunal.»** (Negrillas fuera de texto original).

De esta manera, la línea jurisprudencial actual sobre el reconocimiento de la pensión gracia, es clara y pacífica alrededor de la importancia del tiempo de servicio como su referente, esto sí, dejando claro que debe **ser territorial o nacionalizado** sin importar si es continuo o discontinuo, ni su modo de vinculación, como también en relación a que no es necesario que al 31 de diciembre de 1980, el docente debe encontrarse en servicio activo, como quiera que el texto normativo, lo que dispone para esa fecha **es el límite máximo para que el educador se vincule**, siendo viable que haya sido con antelación a la mencionada calenda.

CASO CONCRETO

El material probatorio recaudado dentro del presente proceso, permite a la Sala afirmar, que el señor Joaquín Guillermo Polo Andrade se desempeñó en empleos de carácter «*administrativo*» y como «*directivo docente*» en el sector oficial por más de 36 años, desde el 1.º de septiembre de 1964 hasta el 3 de mayo de 2004, en las siguientes condiciones:

COLEGIO	CARGO	ACTO ADMINISTRATIVO DE NOMBRAMIENTO	DESDE	HASTA	TIPO DE VINCULACIÓN
---	Experto en Educación Fundamental I-9 para el Equipo de Educación Fundamental del Departamento de Córdoba. (Administrativo)	Resolución Ministerial 2709 de 21 de agosto de 1964	01/09/64	31/08/68	Nacional
---	Jefe de Grupo para el Equipo de Alfabetización de Educación Fundamental de Tierra Alta (Córdoba). (Administrativo)	Resolución Ministerial 0981 de 27 de marzo de 1969, que ordenó el nombramiento «retroactivo»	01/09/68	14/04/74	Nacional

---	Jefe de Grupo II-15 para el Equipo de Educación Fundamental del Departamento de Córdoba. (Administrativo).	Resolución Ministerial 803 de 15 de febrero de 1974, que ordenó el nombramiento «retroactivo»	01/07/73	30/07/77	Nacional
---	Jefe de Grupo II-12 Equipo de Educación Fundamental de Cartagena. (Administrativo).	Resolución Ministerial 10038 de 15 de septiembre de 1977, que ordenó su traslado a Cartagena con efectos fiscales «retroactivos»	01/08/77	29/08/78	Nacional
---	Supervisor 5150-10 para el Equipo de Educación Fundamental de Bolívar. ¹⁶ (Administrativo)	Resolución Ministerial 12646 de 30 de agosto de 1978	30/08/78	20/06/83	Nacional
---	Supervisor	Resolución Departamental 665 de 17 de junio 1983	17/06/83	26/07/95	Departamental
---	Supervisor	Resolución Departamental 766 de 27 de julio de 1995	27/07/95	07/10/98	Departamental
---	Supervisor	Resolución Departamental 1021 de 8 de octubre de 1998	08/10/98	28/12/00	Departamental
--	Supervisor	Resolución Departamental 768 de 29 de diciembre de 2000	29/12/00	03/05/04	Departamental

De acuerdo con lo expuesto, desde el 1º de septiembre de 1964 hasta el 20 de junio de 1983, el señor Polo Andrade laboró en los departamentos de

¹⁶ Empleo del que le fue aceptada la renuncia mediante Resolución 24615 de 27 de diciembre de 1983, a partir de 20 de junio de 1983. Según se lee de la certificación expedida el 18 de julio de 2017, por la Coordinadora del Grupo de Certificaciones de la Subdirección de Talento Humano del Ministerio de Educación Nacional.

Córdoba y Bolívar, en virtud de nombramientos que le hizo el Ministerio de Educación Nacional en los siguientes empleos netamente administrativos:

- (i) Experto en Educación Fundamental I-9 para el Equipo de Educación Fundamental del Departamento de Córdoba;
- (ii) Jefe de Grupo para el Equipo de Alfabetización de Educación Fundamental de Tierra Alta (Córdoba);
- (iii) Jefe de Grupo II-15 para el Equipo de Educación Fundamental del Departamento de Córdoba;
- (iv) Jefe de Grupo II-12 Equipo de Educación Fundamental de Cartagena; y
- (v) Supervisor 5150-10 para el Equipo de Educación Fundamental de Bolívar; empleo del que le fue aceptada la renuncia mediante Resolución Ministerial 24615 de 27 de diciembre de 1983, a partir de 20 de junio de 1983.

Todo ello, según se lee de la certificación expedida el 18 de julio de 2017, por la Coordinadora del Grupo de Certificaciones de la Subdirección de Talento Humano del Ministerio de Educación Nacional.

Ahora bien, de acuerdo con los tiempos de servicio que son certificados por la Secretaría de Educación de Bolívar y por la Dirección de Recursos Humanos de dicho ente territorial,¹⁷ a partir del 17 de junio de 1983 y hasta el 3 de mayo de 2004, el señor Polo Andrade se desempeñó de manera continua como «*directivo docente*», específicamente como «*supervisor*», en el Departamento de Bolívar, en virtud de los siguientes actos de nombramientos efectuados la Gobernación de dicho ente territorial:

- (i) Resolución Departamental 665 de 17 de junio 1983;
- (ii) Resolución Departamental 766 de 27 de julio de 1995;
- (iii) Resolución Departamental 1021 de 8 de octubre de 1998; y
- (iv) Resolución Departamental 768 de 29 de diciembre de 2000.

Los tiempos de servicio hasta aquí descritos, permitirían a la Sala afirmar que en efecto, el señor Polo Andrade prestó sus servicios como directivo docente de carácter territorial a partir de 1983, por lo que de acuerdo con la

¹⁷ Folios 17 a 28 del expediente digitalizado que obra en el CD que se encuentra a folio 73 del cuaderno de medidas cautelares.

línea jurisprudencial expuesta, al parecer no tendría derecho a la pensión gracia, pues, su vinculación como docente territorial no se produjo con anterioridad a 1980.

Sin embargo, recuerda la Sala, que el recurrente alega que el tiempo de servicio que le permite al señor Polo Andrade tener derecho a la pensión gracia, es el que asegura haber prestado entre 1979 y 1982 en el municipio de Turbaco (Bolívar), como «*profesor externo*» dictando clases por más de 12 horas semanales, según afirma, por designación de la Gobernación del Departamento de Bolívar; periodo que pretende probar con copia de un certificado expedido por el «*Líder de Calidad Educativa*» de la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar, cuyo texto es el siguiente:

«CERTIFICADO DE SERVICIOS PRESTADOS

Cartagena de Indias, 25 de enero de 2016

El Educador (a) JOAQUÍN GUILLERMO POLO ANDRADE, C.C. 3.791.522

HA PRESTADO SUS SERVICIOS COMO DOCENTE AL DEPARTAMENTO ASÍ:

DESDE 1º DE FEBRERO DE 1979 HASTA 30 DE NOVIEMBRE DE 1982

DISCRIMINADOS ASÍ:

<i>AÑO</i>	<i>MESES</i>	<i>RESOLUCIÓN - FECHA</i>	
<i>1979</i>	<i>10</i>	<i>571</i>	<i>1111/1979</i>
<i>1980</i>	<i>10</i>	<i>744</i>	<i>1980</i>
<i>1981</i>	<i>10</i>	<i>1246</i>	<i>1981</i>
<i>1982</i>	<i>10</i>	<i>1766</i>	<i>1982</i>

Para un total de 3 años 06 meses -0- días

Prestó sus servicios como Docente de Primaria en el Centro Educativo Nocturno URBANA DE VARONES DE TURBACO BOLÍVAR, para lo cual no se requería acta de posesión sino el acto administrativo de autorización.

DOCENTE DEPARTAMENTAL

(...)
LÍDER DE CALIDAD EDUCATIVA
TURBACO

(...)
DIRECTOR NÚCLEO EDUCATIVO

Nota: Los actos administrativos arriba mencionados nos los pudimos rescatar debido al deterioro de los mismos.

Elaboró: Candelaria M
Celular: 3156195702».

Al analizar dicho documento probatorio, que obra a folio 19 del expediente digitalizado que milita en el CD que se encuentra a folio 73 del cuaderno de

medidas cautelares, se evidencian varias inconsistencias que la Sala describe así:

- En primer lugar, se tiene que en dicho certificado se asegura que para prestar los servicios, «no se requería acta de posesión sino el acto administrativo de autorización», circunstancia que no es cierta, puesto que como se expuso en precedencia, los docentes oficiales deben tomar posesión de su cargo, conforme lo disponen los artículos 1.º y 4.º del Decreto Ley 2400 de 1968,¹⁸ en concordancia con el artículo 3.º del Decreto Ley 2277 de 1979.¹⁹ Además, dicha anotación no concuerda con lo certificado para otros tiempos de servicios a partir de 1983, en donde se señala que el actor sí tomó posesión del empleo de supervisor en el que fue nombrado por el Departamento de Bolívar; por lo que la Sala se pregunta ¿por qué para los empleos que ocupó desde 1983 hasta 2004, el señor Polo Andrade sí se posesionaba de ellos, mientras que para los empleos que desempeñó entre 1979 y 1982 no lo hacía?
- En segundo lugar se observa, una contradicción en dicho documento, puesto que en el certificado antes transcrito se señala que entre 1979 y 1982 el actor laboró 3 años y 6 meses, pero en el mismo certificado se mencionada que por cada uno de estos años trabajó 10 meses, lo que en realidad arroja un tiempo de servicios de 3 años 4 meses, y no los 3 años 6 meses que se aseguran en dicho certificado.
- En tercer lugar, nota la Sala, que los tiempos de servicio supuestamente laborados entre 1979 y 1982 en el municipio de Turbaco, Bolívar, se cruzan con los certificados por el Ministerio de Educación Nacional, en donde se observa que el actor fue empleado administrativo para esos años, designado por Resolución Ministerial así:

COLEGIO	CARGO	ACTO ADMINISTRATIVO DE NOMBRAMIENTO	DESDE	HASTA	TIPO DE VINCULACIÓN
---	Jefe de Grupo II-12 Equipo de Educación Fundamental de Cartagena. (Administrativo).	Resolución Ministerial 10038 de 15 de septiembre de 1977, que ordenó su traslado a Cartagena con efectos fiscales «retroactivos»	01/08/77	29/08/78	Nacional

¹⁸ Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones.

¹⁹ por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

---	Supervisor 5150-10 para el Equipo de Educación Fundamental de Bolívar. ²⁰ (Administrativo)	Resolución Ministerial 12646 de 30 de agosto de 1978	30/0878	20/06/83	Nacional
-----	---	--	---------	----------	----------

Se interroga entonces la Sala, por la manera como el actor, siendo Jefe de Grupo y luego Supervisor del Equipo de Educación Fundamental de Cartagena primero y el Departamento de Bolívar posteriormente, pudo a la vez, desempeñarse como docente de primaria en el «*Centro Educativo Nocturno Urbana de Varones de Turbaco, Bolívar*».

- En cuarto lugar, llama la atención de la Sala el hecho de que en el referido certificado se mencione que los actos administrativos de nombramiento del demandado no se pudieron rescatar debido al deterioro de los mismos, por lo que es válido preguntarse ¿cómo establecieron entonces los meses laborados? ¿cómo identificaron los números y fechas de expedición de dichos actos administrativo? ¿cómo llegaron a la certeza de que la prestación del servicio fue en el «*Centro Educativo Nocturno Urbana de Varones de Turbaco*» y no en otro colegio o institución educativa?
- En quinto término, para la Sala es motivo de curiosidad el hecho de que este certificado esté elaborado por alguien de quien no se precisa su cargo, y que además, se indique como referencia, además del nombre sin su apellido, un número celular, cuando lo cierto es que debió indicarse su cargo, la dependencia a la cual pertenece y los números telefónicos y extensión oficial, y no un número de celular particular.
- Finalmente, para la Sala es extraño, que dicho certificado sea allegado a este proceso judicial, cuando nunca fue aportado por el señor Polo Andrade para reclamar ante CAJANAL EICE, en su momento, la pensión gracia en 1997, 1999, 2000 y 2003, peticiones que le fueron negadas mediante Resoluciones 1141 de 26 de enero de 1998, 3517 de 1999, 4953 de 2000 y 9884 de 2004, respectivamente, justamente con el argumento de que su vinculación como directivo docente se produjo a partir del año 1983, según pudo comprobarse al examinarse en detalle todo el expediente administrativo que del señor Polo Andrade se encuentra en la UGPP y que obra digitalizado en el expediente.

²⁰ Empleo del que le fue aceptada la renuncia mediante Resolución 24615 de 27 de diciembre de 1983, a partir de 20 de junio de 1983. Según se lee de la certificación expedida el 18 de julio de 2017, por la Coordinadora del Grupo de Certificaciones de la Subdirección de Talento Humano del Ministerio de Educación Nacional.

En esas condiciones, para esta Sala no existe certeza del tipo de vinculación que como docente oficial tuvo el demandado durante los tiempos de servicio desempeñados entre 1979 y 1982 como docente de primaria en el municipio de Turbaco (Bolívar).

Por lo tanto, de acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, pareciera ser que la vinculación del señor Polo Andrade como directivo docente territorial fue a partir del año 1983, como lo sostuvo el Tribunal Administrativo de Bolívar.

En este sentido, tal como fue concluido por el tribunal de instancia, es manifiesta la apariencia ilegalidad del reconocimiento pensional, pues vinculación como directivo docente territorial a partir de 1983, claramente le impedía acceder al derecho a la pensión gracia.

CONSIDERACIÓN FINAL

Aunado a lo anterior, otra circunstancia que le resta apariencia de legalidad a los actos administrativos demandados, es el hecho de que la Fiscalía 42 Seccional de Cartagena, mediante providencia de 16 de marzo de 2016, en aplicación del artículo 21 del Código de Procedimiento Penal,²¹ sistema escritural, dispusiera la suspensión de los efectos del fallo de tutela de 24 de febrero de 2005, proferido por el Juzgado 7.º Laboral del Circuito de Cartagena, que reconoció y ordenó pagar a un grupo de docentes oficiales, incluido el demandado, una pensión gracia, prueba documental que fue aportada por el apoderado judicial del extremo accionado al contestar la demanda.

Es de precisar, que en virtud de dicha providencia judicial de carácter penal, la UGPP de manera unilateral, es decir, sin obtener el consentimiento del demandado, a través de Resolución RDP 023649 de 24 de junio de 2016, ordenó «suspender los efectos jurídicos y económicos como medida provisional», de los actos administrativos aquí demandados, así como «suspensión en la nómina de pensionados».

En este punto, considera la Sala necesario preguntarse si en el presente caso, era procedente sí o no, decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de las resoluciones que reconocieron y ordenaron reliquidar la pensión gracia del señor Polo Andrade, cuando dichos actos administrativos fueron suspendidos por la UGPP, como consecuencia de la providencia de 16 de marzo de 2016, proferida por la Fiscalía 42 Seccional de Cartagena, que a su vez dispuso como «medida de restablecimiento», aplicando la Ley 600 de 2000,²² Código de

²¹ Ley 600 de 2000.

²² Código de Procedimiento Penal.

Procedimiento Penal, sistema escritural, suspender los efectos del fallo de tutela 24 de febrero de 2005, proferido por el Juzgado 7º Laboral del Circuito de Cartagena de Indias, que fue la que originó el reconocimiento pensional.

Para la Sala, la repuesta a este planteamiento es positiva, puesto que las medidas de restablecimiento adoptadas en desarrollo del proceso penal escritural regulado por la Ley 600 de 2000, difieren rotundamente en su concepción, finalidad y requisitos de procedencia, respecto de las cautelas que pueden decretarse en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, reguladas en la Ley 1437 de 2011; por lo que, el hecho de que en la jurisdicción penal se decrete una medida de restablecimiento que implique la suspensión de los efectos de un acto administrativo, ello no genera la imposibilidad o improcedencia de decretar, en el proceso contencioso administrativo donde se discuta la legalidad del mismo acto administrativo, la medida cautelar de suspensión provisional. Veamos.

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley 600 de 2000, Código de Procedimiento penal, sistema escritural:²³

«Artículo 21. Restablecimiento y reparación del derecho. El funcionario judicial deberá adoptar las medidas necesarias para que cesen los efectos creados por la comisión de la conducta punible, las cosas vuelvan al estado anterior y se indemnicen los perjuicios causados por la conducta punible.»

Idéntica disposición consagra la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, sistema oral, en su artículo 22:

«Artículo 22. Restablecimiento del derecho. Cuando sea procedente, la Fiscalía General de la Nación y los jueces deberán adoptar las medidas necesarias para hacer cesar los efectos producidos por el delito y las cosas vuelvan al estado anterior, si ello fuere posible, de modo que se restablezcan los derechos quebrantados, independientemente de la responsabilidad penal.»

La lectura de las normas transcritas muestra, que en el ámbito penal, tanto la Fiscalía como los jueces penales, están facultados para adoptar de oficio «las medidas necesarias», con el fin de lograr los siguientes propósitos: **(i)** que cesen los efectos producidos por el delito, **(ii)** que las cosas vuelvan al estado anterior; y **(iii)** que se indemnicen los perjuicios causados o se restablezcan los derechos quebrantados.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley 1437 de 2011, los fines perseguidos por la institución de las medidas cautelares en la jurisdicción contenciosa, son muy diferentes a los guían la actuación procesal penal. En efecto,

²³ Código de Procedimiento Penal.

«Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, (...).*

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. *Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.».*

Como puede apreciarse, en la jurisdicción contencioso administrativa, las medidas cautelares tienen como finalidad **(i)** proteger provisionalmente el objeto del proceso, y **(ii)** proteger y garantizar la efectividad de la sentencia; derroteros que constituyen nortes y marcos de acción muy diferentes a los contemplados en el ordenamiento procesal penal.

Por otra parte, en el marco de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares no pueden ser decretadas de oficio, a menos que se trate de «procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela.». Cosa distinta ocurre en el proceso penal, en el que la Fiscalía o el juez penal están autorizados para decretar de oficio las medidas de restablecimiento que estimen necesarias.

De igual manera, resalta la Sala que de acuerdo con la Ley 1437 de 2011, artículo 231, para decretar cualquiera de las diferentes clases generales de medidas cautelares, es necesario el cumplimiento de varios requisitos a saber:

- (i)** En el caso de la suspensión provisional, a la «*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
- (ii)** Respecto de las demás medidas cautelares, que concurran las siguientes exigencias: **(1)** que la demanda este razonablemente fundada en derecho; **(2)** que el demandante haya demostrado la titularidad del derecho invocado; **(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; y **(4)** que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: **(a)** que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o **(b)** que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Ninguna de estas disposiciones legales, que en suma le exigen al juez de lo contencioso adelantar un análisis de legalidad sumario e inicial, está prevista en el ordenamiento procesal penal, como presupuesto para decretar una «*medida de restablecimiento*», lo cual se explica, no solo por la naturaleza misma del proceso penal, sino por las finalidades y propósitos de la figura de las medidas de restablecimiento, que como se vio, atienden a detener los efectos del delito y restablecer los derechos lesionados con la conducta delictuosa, mientras que lo contencioso, sede natural del control o juicio de legalidad, las medidas cautelares propenden por proteger el objeto del proceso y garantizar la efectividad de la sentencia.

Además de los aspectos a los que se acaba de referir la Sala para diferenciar entre las «*medidas de restablecimiento*» propias del proceso penal, de las «*medidas cautelares*» reguladas en la Ley 1437 de 2011,²⁴ es del caso señalar que para estas últimas el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé o normativiza otros elementos, tales como su (i) «*contenido y alcance*», artículo 230, (ii) los eventos en que se requiere caución, artículo 232, (iii) las oportunidades para solicitarlas y decretarlas, artículo 229, (iv) el procedimiento a seguirse para decretarlas, artículo 233, (v) las situaciones que habilitan al juez para decretarlas de urgencia, artículo 234, etc.; reglamentación que es totalmente extraña al proceso penal, reforzándose entonces la consideración de que se trata de institutos jurídico procesales totalmente diferentes.

En conclusión, las «*medidas de restablecimiento*» adoptadas en desarrollo del proceso penal difieren en cuanto a su concepción, finalidad y requisitos de procedencia, de las «*medidas cautelares*» que pueden decretarse en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, reguladas en la Ley 1437 de 2011;²⁵ por lo que, el hecho de que en la jurisdicción penal se decrete una medida de restablecimiento que implique la suspensión de los efectos de un acto administrativo, ello no genera la imposibilidad o improcedencia de

²⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

decretar, en el proceso contencioso administrativo donde se discuta la legalidad del mismo acto, la medida cautelar de suspensión provisional.

Evidencia palpable de la conclusión expuesta, la ofrece la lectura de la providencia de 16 de marzo de 2016, proferida por la Fiscalía 42 Seccional de Cartagena, que dispuso como «*medida de restablecimiento*», suspender los efectos del fallo de tutela 24 de febrero de 2005, proferido por el Juzgado 7º Laboral del Circuito de Cartagena de Indias, que fue la que originó el reconocimiento pensional; auto en el que no se efectuó un solo análisis de legalidad respecto de los actos administrativos demandados en este proceso, ni en abstracto a partir del estudio del marco normativo y jurisprudencial que regula la pensión gracia, ni sustancial a partir de la situación específica de los tiempos de servicio del actor; sino que simplemente se alegó: **(i)** que la «*medida de restablecimiento*» era necesaria para hacer cesar los efectos de los delitos de «*prevaricato por acción, peculado por apropiación y fraude procesal*», en que presuntamente incurrieron el apoderado del demandado durante el trámite de reconocimiento de la pensión y el funcionario judicial que profirió el fallo de tutela; y **(ii)**, que dada la naturaleza de fondos públicos con los que se cancelan las mesadas pensionales de los docentes, se requería volver las cosas al estado anterior, para restablecer el patrimonio de la UGPP.

En ese sentido, el estudio inicial y sumario de legalidad adelantado por el Tribunal Administrativo de Bolívar y por esta Corporación, respecto de los actos administrativos demandados, enmarcado en la reglamentación contenida en la Ley 1437 de 2011,²⁶ y que condujo a decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de las resoluciones que reconocieron y liquidaron la pensión gracia a favor del demandado; constituyó un análisis diferente al efectuado por la Fiscalía General de la Nación.

Por todo lo anterior, es que se concluye, luego del estudio inicial y sumario realizado, que al parecer el demandado carece del derecho a la pensión gracia que le fue reconocida; por lo que se imponen razones para que la providencia apelada sea confirmada sin ninguna consideración adicional.

En armonía con lo dispuesto por el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011,²⁷ la decisión que en esta providencia se adopta sobre la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, no implica prejuzgamiento.

En mérito de lo expuesto se

²⁶ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁷ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto de 23 de marzo de 2017, por el cual, el Tribunal Administrativo de Bolívar, decretó la suspensión provisional de las referidas resoluciones.

SEGUNDO.- Una en firme la presente providencia, Por Secretaría, devolver el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sección Segunda, Subsección B, en sesión de la fecha, por los Consejeros:

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER

CÉSAR PALOMINO CORTÉS