REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL
Medellín, quince (15) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	**05001 33 33 009 2020 00315 00**
MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO -LESIVIDAD-**
DEMANDANTE:	**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES**
DEMANDADO:	**MARINA DEL SOCORRO ARREDONDO MEJIA**
ASUNTO:	**NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

En el asunto de la referencia, visible en la pág. 5 del archivo 03Demanda del expediente digitalizado, el apoderado de la entidad demandante solicita se declare la suspensión provisional de la Resolución N° 014723 del 8 de agosto de 2000, acto administrativo que reliquida la pensión gracia con el último año de servicios, por considerar que no existe obligación de la UGPP respecto al reconocimiento de periodos no autorizados en la Ley, pues, existe falta de sustento jurídico, como quiera que el último año que sirve de fundamento para la liquidación de la pensión gracia es aquel en el cual se adquirió el derecho, por haber reunión los requisitos de edad y tiempo de servicios.

ANTECEDENTES

LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES -UGPP-, obrando por conducto de apoderado judicial instauró demanda, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Lesividad-, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), a fin de que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

> ***PRIMERO:*** *DECLÁRESE la Nulidad de la Resolución No. 014723 del 8 de Agosto del año 2000, a través de la cual, la liquidada CAJANAL, reliquido la Pensión de Jubilación Gracia de la señora MARINA DEL SOCORRO ARREDONDO MEJÍA, identificada con la C.C. N° 32.326.639, con el equivalente al 75% del promedio de lo devengado en el año anterior al retiro definitivo del servicio.*
>
> ***SEGUNDO****: DECLÁRESE la Nulidad de la Resolución No. 008651 del 27 de Marzo del año 2007, a través de la cual, la liquidada Cajanal EICE reliquidó la Pensión Gracia de la Señora MARINA DEL SOCORRO ARREDONDO MEJÍA, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 32.326.639, con la inclusión del factor de prima de vida cara y licenciatura.*

***TERCERO**: DECLARESE que a la señora MARINA DEL SOCORRO ARREDONDO MEJÍA identificada con la C.C. Nº 32.326.639, no le asiste derecho a la liquidación de la pensión con el promedio de lo devengado dentro del año anterior al retiro definitivo del servicio, ni a la liquidación de la pensión gracia teniendo en cuenta la prima de vida cara y licenciatura.*

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, solicito que se CONDENE a la señora MARINA DEL SOCORRO ARREDONDO MEJÍA, identificada con la C.C. Nº 32.326.639, a:

***PRIMERO:** A restituir a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP- las sumas de dinero que por concepto de reliquidación con el último año anterior al retiro definitivo del servicio le fueron pagadas, desde la fecha en que se hizo efectiva y hasta la fecha en que se efectúe el pago.*

***SEGUNDO:** A PAGAR a favor de la Entidad demandante, los intereses moratorios, contados después de la ejecutoria del fallo, si no da cumplimiento dentro del término previsto en el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011.*

***TERCERO:** A dar cumplimiento al fallo dentro el término previsto en el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011. CUARTO: A PAGAR la indexación sobre todos los valores adeudados.*

DE LA SOLICITUD Y SU FUNDAMENTO

La entidad actora con la demanda presentó solicitud de suspensión provisional de la Resolución Nº 014723 del 8 de agosto de 2000, por considerar que no existe obligación de la UGPP respecto al reconocimiento de periodos no autorizados en la Ley, pues, existe falta de sustento jurídico, como quiera que el último año que sirve de fundamento para la liquidación de la pensión gracia es aquel en el cual se adquirió el derecho, por haber reunión los requisitos de edad y tiempo de servicios.

Agrega que, no es dable pretender en esta prestación especial la aplicación del artículo 9 de la Ley 71 de 1988 sobre la reliquidación de la pensión con base en el salario devengado en el último año de servicio, pues la situación que contempla dicha norma comporta una situación diferente, como quiera que se trata de empleados del régimen prestacional común, para los cuales no está permitido el goce simultaneo de pensión y sueldo.

CONSIDERACIONES

El artículo 238 Constitucional permite a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial bajo los parámetros establecidos por la Ley.

El artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 CPACA consagra el medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO de los actos administrativos de carácter particular cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deben fundamentarse, en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa. Dicho canon es del siguiente tenor:

> *"ARTÍCULO 138. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. (....)"*

El artículo 229 ibidem regula lo concerniente al trámite de las medidas cautelares permitiendo su interposición en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, antes de notificarse el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, con el fin de preservarse el objeto del mismo y la efectividad de la decisión que posteriormente se emita.

El artículo 230 de la misma normativa reglamenta lo relacionado al contenido y alcance de las medidas cautelares y realiza una clasificación de las mismas de la siguiente manera:

> *"Art. 230.- Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el juez o magistrado ponente podrán decretar, una o varias de las siguientes medidas:*
>
> 1. *Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca el 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 de 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 recaiga 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. *5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer. (...)"*

Por su parte, el artículo 231 establece los requisitos que son imprescindibles para la imposición de tales medidas:

"ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, ***cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud****. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios." (Negrillas fuera de texto original)

La suspensión provisional de los actos administrativos es una medida cautelar que tiene como objeto suspender los atributos de fuerza ejecutoria y ejecutiva del acto administrativo para la protección de los derechos subjetivos o colectivos que pueden verse conculcados con los efectos del mismo[1].

El Consejo de Estado se ha referido a la norma del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo que regula la medida de suspensión provisional[2] en los siguientes términos:

"(...) Ahora bien, la suspensión provisional es ***una medida cautelar de carácter material, que suspende el atributo de fuerza ejecutoria*** *del acto administrativo, con la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico conculcado con la aplicación o* ***concreción del acto administrativo cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona.***

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece como requisitos para que proceda la suspensión provisional de los actos administrativos los siguientes:

"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

---

[1] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subseccion A, Radicado: 11001-03-26- 000-2011-00050-00(41869), 3 de febrero de 2012,C.P Carlos Alberto Zambrano Barrera
[2] Consejo de Estado, Sección Tercera, 11 de mayo de 2015, C.P Olga Mélida Valle De De La Hoz. Radicación: 11001-03-26-000-2014-00143-00 (52.149)

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".

De la normativa se deducen los parámetros de índole formal y sustancial que se deben tener en cuenta para la procedencia de dicha medida cautelar: i) que sea solicitada por el demandante, ii) la violación deber surgir del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y iii) que si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

En ese estado de cosas, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece una variación significativa en relación con aquella que contenía el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, en lo referente a la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

En primer lugar, en la actualidad –CPACA-, para la procedencia de la medida cautelar, la confrontación se hace respecto de las normas invocadas en la demanda o en la solicitud de suspensión, pues por su parte el C.C.A. establecía que la confrontación se hacía únicamente respecto de las normas invocadas en la petición de la medida cautelar. Así, el cambio de legislación le otorgó al Juez un campo de acción más amplio, en la medida que podrá hacer la confrontación no sólo con las normas invocadas en la solicitud, sino con las que se señalen en el libelo demandatorio.

Otro cambio que se advierte es que en el artículo 231 del CPACA la suspensión no está limitada a la verificación de una flagrante o manifiesta vulneración delordenamiento superior; ahora señala que prospera cuando la 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", sin que se exija que la vulneración o violación sea ostensible o manifiesta[3]."

Conforme lo anterior la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos implica un análisis por parte del juez **entre el acto enjuiciado** y la normativa señalada como infringida bien sea en la demanda o en la sustentación misma de la medida, sin dejar de lado el examen de las pruebas aportadas como soporte de la misma para constatar efectivamente la vulneración invocada.

En el asunto que se examina, tenemos que **LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES -UGPP-**, manifiesta en relación con la medida cautelar, que ésta debe decretarse por cuanto la Resolución N° 014723 del 8 de agosto de 2000, mediante la cual se reliquida la pensión

[3] En efecto, la anterior codificación establecía: "Artículo 152 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" (se destaca).

gracia con el último año de servicios, desconoce que no existe obligación de la UGPP respecto al reconocimiento de periodos no autorizados en la Ley, pues, existe falta de sustento jurídico, como quiera que el último año que sirve de fundamento para la liquidación de la pensión gracia es aquel en el cual se adquirió el derecho, por haber reunión los requisitos de edad y tiempo de servicios. Lo que representa un detrimento de las arcas del estado y un enriquecimiento sin causa.

Así entonces, revisados los argumentos con que la parte actora respalda su inconformidad, tienen que ver es con el sustento legal del acto administrativo, es decir, es un asunto de índole legal, una controversia acerca de la norma aplicable al caso concreto y este es un aspecto que sólo puede dirimirse con base en los argumentos de las partes, es decir al momento de decidir de fondo.

En esta etapa procesal el Despacho no cuenta con los elementos suficientes para decidir acerca de la legalidad de los actos que se demandan, en tanto es menester agotar cada etapa del proceso, ya que además de los argumentos jurídicos se acompasan cargos probatorios, sin que la lectura de los actos acusados, y específicamente de aquel cuya suspensión provisional se pretende, sea suficiente para cuestionar su presunción de legalidad, dado que, se reitera, el proceso apenas se encuentra en una fase inicial que no proporciona todos los elementos de convicción necesarios para establecer en qué medida desconoce o no el acto administrativo el mandato contenido en la Ley 71 de 1988.

Resolver ahora el presunto desconocimiento de la norma seria coartar la posibilidad que tiene la demandada para hacerse parte en una actuación judicial que lo va a afectar e impedirle el derecho que tiene de ser oído y solicitar pruebas.

Así las cosas, no es procedente la suspensión provisional de la Resolución N° 014723 del 8 de agosto de 2000, mediante la cual se reliquida la pensión gracia con el último año de servicios; habida consideración que la alegada violación no surge de manera evidente del cotejo de los actos con las normas que se alegan como violadas y que pruebe la necesidad de la medida cautelar.

Es necesario, entonces hacer un estudio e interpretaciones sistemáticas de las normas para llegarse a formar el concepto de la presunta infracción en que se incurrió al expedir el acto, o si la norma cuyo quebrantamiento se acusa admite diversas interpretaciones. Por lo tanto, será durante el debate jurídico y probatorio propio del proceso que se demuestre la legalidad o ilegalidad del acto administrativo demandado.

En consecuencia, se negará la medida cautelar solicitada y que consiste en la suspensión provisional de la Resolución N° 014723 del 8 de agosto de 2000.

Por lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN**

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de suspensión provisional de la Resolución N° 014723 del 8 de agosto de 2000, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE

Francy E. Ramirez H

FRANCY ELENA RAMÍREZ HENAO
JUEZ
(Firma escaneada Art. 11 D.L. 491 de 18 de marzo de 2020)

NOTIFICACIÓN POR ESTADO
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.

Medellín, 16/03/2021. Fijado a las 8 a.m. #014

_____
Secretario

SAP