



Cuatro (4) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Auto interlocutorio No. 338

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho - Lesividad
Demandante	Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES
Demandado	Martha Benilda Ruíz Uribe
Radicado	05001 33 33 005 2023 00229 00
Asunto	Resuelve medida cautelar

Procede el despacho a pronunciarse sobre la solicitud presentada por la apoderada de la parte demandante, respecto de la suspensión provisional de la Resolución GNR 102339 del 12 de abril de 2016, mediante la cual COLPENSIONES reconoció una pensión de vejez a favor de la señora MARTHA BENILDA RUÍZ URIBE.

ANTECEDENTES

La apoderada judicial de la parte demandante COLPENSIONES solicita la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos jurídicos del acto controvertido, y argumenta que los mismos infringen el artículo 48 de la Constitución Política, así como el artículo 33 y 34 de la Ley 100 de 1993.

Alega COLPENSIONES que la liquidación de la pensión de vejez a favor de la señora MARTHA BENILDA RUÍZ URIBE, efectiva a partir del 7 de noviembre 2010 en cuantía \$3.702.878 se basó en 1.299 semanas con un ingreso base de liquidación de \$5.261.327, al cual se le aplicó una tasa de reemplazo del 90% de conformidad con lo establecido en el Decreto 758 de 1990 y en el presente evento, hay unas inconsistencias en los IBC, por lo que se procedió a realizar una revisión de su reconocimiento pensional. A partir de ello, se evidenció que la liquidación de la prestación se vio afectada al utilizar un IBC inconsistente que elevó su valor de manera desproporcionada y que la mesada que le corresponde es inferior a la reconocida y de persistir los efectos de los actos administrativos, se seguirán pagando mesadas en proporciones que no se ajustan a derecho, lo que hace muy difícil recuperar los dineros girados a la demandada, causando con ello, graves y enormes perjuicios a la Entidad, afectando la estabilidad financiera del sistema general de pensiones.

2. Respuesta de la parte demandadas:

2.1. Pronunciamiento Martha Benilda Ruíz Uribe:

A través de apoderada judicial, la parte demandada se opone a la medida cautelar y argumenta que para la procedencia de la medida cautelar se requiere necesariamente de la demostración de dos elementos: i) la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud: ii) probarse al menos sumariamente la existencia del derecho que se pretende restablecer, los cuales para este momento procesal no se encuentran acreditados.

Explica que la suspensión provisional de la prestación en su totalidad sin el sustento normativo y probatorio, podría afectar gravemente sus derechos fundamentales al mínimo vital y la seguridad social, agregando que ya cuenta con 68 años de edad, lo que la ubica en un estado de inferioridad y vulnerabilidad al no poder generar ingresos económicos con los cuales pueda respaldar sus obligaciones mientras se resuelva el presente litigio y sin haberse efectuado un análisis de fondo adecuado, lo cual puede realizarse sin ningún problema al momento del fallo.

3. CONSIDERACIONES

En lo que tiene que ver con las medidas cautelares el artículo 229 del C.P.A.C.A. se refiere a las mismas, indicando que aquellas son procedentes en los procesos declarativos al ser consideradas necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que ello implique prejuzgamiento. Por su parte el artículo 231 ibídem, señala que aquellas pueden ser de carácter preventivo, conservativo, anticipativo o de suspensión, citando las que pueden ser decretadas siempre que tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, señalando el mentado artículo lo siguiente:

“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. 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 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 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. 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. ” (Negrilla fuera de texto)

Así mismo el artículo 231 de la misma normativa, señala que la suspensión provisional de un acto administrativo puede proceder por violación de las disposiciones invocadas o del estudio de las pruebas allegadas, requisitos a partir de los cuales se puede adoptar la suspensión provisional del acto acusado, cuyo tenor literal expresa:

“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 concurren 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 “

El Consejo de Estado sobre el asunto ha dicho:

“En el capítulo XI, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció la posibilidad de decretar medidas cautelares en los procesos que se adelanten en esta jurisdicción, sin que la decisión implique prejuzgamiento por parte del operador jurídico respecto del asunto sometido a examen (...) El contenido de dicha regulación permite que el juez pueda decretar una amplia gama de medidas de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa y de suspensión, pero es claro que frente a los actos administrativos, tanto de carácter general como particular, opera principalmente la suspensión provisional de los efectos jurídicos (...) A partir de las distintas normas que rigen las medidas cautelares y según lo dispuesto en el artículo 229 del CPACA, la suspensión provisional de los efectos de un acto exige la "petición de parte debidamente sustentada" (...) Así, la medida es procedente siempre y cuando se acredite que existe desconocimiento de las disposiciones y que dicha transgresión surja del análisis del acto y su confrontación con las normas superiores señaladas como violadas, o del análisis de las pruebas acompañadas con la petición hecha por el actor.”¹

Es claro entonces que para que proceda la suspensión de los actos administrativos, resulta menester acreditar que se quebrantan las normas superiores que se invocan en la demanda, lo que surgirá del estudio del acto demandado y su confrontación con aquellas o de la evidencia surgida con las pruebas aportadas.

Adicionalmente, el Consejo de Estado señaló los criterios que debe seguir el juez contencioso administrativo para determinar la procedencia de una medida cautelar, como son:

*“ (...) en cuanto a los criterios que debe seguir el juez contencioso administrativo para determinar la procedencia de una medida cautelar, es preciso reconocer que éste cuenta con un espacio de discrecionalidad a efectos de adoptar la medida solicitada así como de modular sus efectos en el caso concreto. En este contexto, debe el Juez abordarlo teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad como, de hecho, lo da a entender, además de las exigencias constitucionales y convencionales, la normativa sobre las medidas cautelares al establecer como uno de los requisitos para el decreto de la cautela, en el artículo 231 CPACA 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”²*

Caso concreto:

¹ CE 5, 17 ago. 2017, e 15001-23-33-000-2017-00209-01, C. Moreno.

² C3 3, 29 may 2014, e 11001-03-26-000-2014-00034-00(50221), J. Santofimio

En el presente proceso la solicitud de medida cautelar peticionada, consiste en que se disponga la suspensión provisional de la Resolución GNR 102339 del 12 de abril de 2016, por cuanto –según se afirma por la parte demandante- en la misma se aplicó un IBC que no correspondía y que elevó el monto de la mesada pensional reconocida a la demandada.

Ahora bien, es evidente que la finalidad perseguida por la entidad demandante en la solicitud de medida cautelar es suspender los efectos de los actos administrativos enjuiciados y con ello contribuye a salvaguardar los bienes del Estado y permite que los recursos de la administración pública sean utilizados de acuerdo con las normas jurídicas legales preexistentes, al tiempo que negarlas generan notablemente un déficit fiscal que no permiten que el sistema general de pensiones sea sostenible.

El Consejo de Estado, ha abordado el tema de la medida cautelar y su finalidad señalando al respecto³:

*“La suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a **evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico continúen surtiendo efectos**, dada la presunción de legalidad que los acompaña, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada del impugnante, que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción al principio de legalidad; en consecuencia, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos . En este sentido, su finalidad no es otra que la de evitar, transitoriamente, la aplicación del acto administrativo, en virtud de un análisis provisional del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho. (...) se deducen como requisitos para la procedencia de dicha medida cautelar que: i) sea solicitada por el demandante, ii) exista una violación que “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 iii) si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se acrediten, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados por los actores. (...)*

Dado que el medio de control incoado por la parte demandante esto es, el de **nulidad y restablecimiento del derecho**, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme con los requisitos consagrados en el artículo 231 ibídem, el decreto de la medida de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, situación que se verifica una vez se efectúa el correspondiente análisis o confrontación del acto administrativo enjuiciado con la normativa que se estima vulnerada, permitiéndose también el examen de las pruebas que se incorporen en la demanda.

Ahora bien, para el Despacho poder determinar si se transgredió el artículo 48 de la Constitución Política y los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, modificados por la Ley 797 de 2003, es necesario hacer un estudio de los antecedentes administrativos y de la historia laboral teniendo en cuenta que es forzoso indagar con mayor profundidad si efectivamente se infringe el orden jurídico, debiendo resolverse si como lo alega la parte demandante se está ante un reconocimiento pensional con una indebida aplicación del IBC. En ese orden de ideas se tiene que son situaciones que ponen de relieve la necesidad de llevar a cabo un análisis

³ CE 3, 12 Feb. 2016, e11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754)A, C. Zambrano

jurídico mayor, que solo podría efectuar el Despacho en el curso del proceso una vez recaudadas las pruebas que sean necesarias para decidir de fondo el asunto.

Así entonces, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, antes reseñado, prevé que, tratándose de la solicitud de suspensión provisional cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la misma procederá del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, pruebas que en el *sub lite* no son suficientes -aun- para determinar la ilegalidad de la actuación que se está demandando, resaltando que ello no configura prejuzgamiento.

De los antecedentes aportados por la entidad accionada se observa que el yerro el IBC fue corregido en el acto administrativo SUB 157367 del 18 de junio de 2019, en el que se dispuso:

Que a partir de lo anteriormente enunciado se procedió a realizar la liquidación de la prestación, conforme a los ajustes realizados a los ingresos base de cotización de los periodos correspondientes desde 199710 hasta 200306, la cual se resume de la siguiente manera:

IBL: $5,842,733 \times 90\% = \$5,258,459$

SON: CINCO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS M/CTE.

Para el análisis de la pensión reconocida, se tomó en cuenta que la peticionaria cumple los requisitos para los siguientes tipos de pensión, siendo aplicada por favorabilidad el indicado en la columna "Aceptada Sistema":

NOMBRE	FECHA STATUS	FECHA RECONO.	IBL	PORCENTAJE IBL	VALOR PENSION 2010	VALOR PENSION 2019	ACEPTADA SISTEMA
1050 semanas progresivas, 55 o 60 años de edad Ley 797 del 2003- Legal	07/11/2010	07/11/2010	5,842,733	65.83%	\$3,846,271	\$5,403,278	NO
PENSION DE VEJEZ - Decreto 758 de 1990 - REGIMEN DE TRANSICION - MUJER	07/11/2010	07/11/2010	5,842,733	90.00%	\$5,258,459	\$7,387,133	SI

Que una vez realizado el estudio de la prestación, se pudo determinar que los valores liquidados en el presente acto administrativo son inferiores a los inicialmente reconocidos, tal como se evidencia a continuación:

AÑO	MESADA INICIAL	MESADA AJUSTADA
2019	\$7,391,162	\$7,387,133

Por lo anterior y en virtud de lo expuesto en el Memorando GND - 1 - 2017 del 21 de febrero de 2017, literal F, numeral 3, esta entidad procede a reajustar la mesada pensional para el año 2019, a la suma de \$7,387,133 conforme al estudio realizado en el presente Acto Administrativo.

En virtud de ello, en principio podría decirse, que el presunto detrimento patrimonial en que se incurrió con el acto atacado, cesó con la expedición del acto administrativo que reajustó el valor del IBC. Lo anterior, en tanto, como fue indicado en la Resolución No. SUB 157367 del 18 de junio de 2019, COLPENSIONES ya

cumplió con el ajuste de la pensión, disminuyendo su valor luego de la corrección del Ingreso Base de Cotización correspondiente a los ciclos 1997-10 a 2003-06, frente a los que, supuestamente, se presentó la inconsistencia. Ese es justamente el soporte fáctico que da lugar a la solicitud de suspensión provisional, como se advierte en el hecho noveno de la demanda:

“Que de conformidad con la Investigación Administrativa Especial, expediente 2214-17, adelantada por la Gerencia de Prevención del Fraude, se concluye que el reconocimiento de la pensión de vejez a favor de la demandada se realizó con fundamento en una historia laboral inexacta ya que se estudió la prestación con base en Ingresos Bases de Cotización diferentes a los que realmente correspondían para los periodos de correspondientes a 199710 a 200306, por el proceso de traslado de información de las administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad al administrador del Régimen de Prima Media, de manera que se cumplen los presupuestos exigidos por el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 243 de la Ley 1450 de 2011 para modificar y/o revocar el acto administrativo sin consentimiento del particular que se benefició de la irregularidad, de conformidad con el procedimiento administrativo previsto en la Resolución Colpensiones N° 555 del 2015” (Negrillas del Juzgado)

Por tanto, no se observa que se presente la alegada infracción de disposiciones superiores que se invoca como soporte de la medida deprecada. Adicionalmente, se requiere la revisión exhaustiva de la historia laboral corregida, para determinar si efectiva se incurrió o no en un reporte equivocado.

Por lo anterior, no se advierte *prima facie* una infracción flagrante al ordenamiento jurídico, que permita a este Despacho acceder a la suspensión provisional solicitada en este momento procesal, al requerirse un análisis de mayor profundidad a la luz de la normativa que regula el asunto dado que de la sola demanda y los documentos anexos no son suficientes para suspender desde ya los efectos del acto administrativo acusado.

Debe agregarse además que, para que se acceda a la protección cautelar, habiéndose aportado por el solicitante no solo los argumentos, información, documentos, pruebas de perjuicios y justificación respectiva, es necesario que el Juez realice un juicio de ponderación, respecto a si es más gravoso para el interés público negar o conceder la medida cautelar solicitada.

Sobre éste tema, el H. Consejo de Estado⁴, indicó:

“(...) El subprincipio de proporcionalidad strictu sensu o mandato de ponderación impone, por tanto, que los actos y los beneficios que se deriven de la adopción de la decisión guarden un equilibrio razonable y para establecer si ello es así, tanto la doctrina como la jurisprudencia han estructurado el denominado “juicio de ponderación”, cuyo propósito no es otro que establecer si la decisión o actividad que se somete a dicho tamiz respeta, o no, la denominada “ley de la ponderación”, de conformidad con la cual cuanto mayor sea el grado de detrimento del principio, derecho o interés jurídico que retrocede en el caso concreto, mayor ha de ser la importancia de la satisfacción de aquel principio, derecho o interés que se hace prevalecer (...).”

En virtud del sub principio de proporcionalidad, debe revisarse la satisfacción o no de derechos y bienes jurídicos tachados como legítimos o ilegítimos y el grado de realización de la finalidad de la intervención, llevándose a cabo una comparación entre la realización del propósito de la medida enjuiciada y el de la afectación o

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del cinco (05) de junio de dos mil ocho (2008). Expediente No. 15001233100019880843101-8031, radicado interno 8431.

detrimento causado al principio, derecho o interés intervenido o insatisfecho en el caso concreto.

En suma, es evidente que la suspensión provisional en la forma en la que fue solicitada por COLPENSIONES generaría afectaciones a garantías fundamentales la señora Martha Benilda Ruíz Uribe, puesto que suspender los actos administrativos que reconocieron su derecho a la pensión de vejez, afecta su mínimo vital por cuanto es una persona de la tercera edad cuya única fuente de ingresos, como fue expuesto por su apoderada, se deriva de la prestación ya indicada, máxime cuando ni siquiera se cuestiona que la demandante no tenga derecho a la pensión de vejez, sino que la misma se reconoció con un IBC errado, lo que evidencia la falta de proporcionalidad y congruencia entre los hechos que dan sustento a la medida y la suspensión de tajo del acto administrativo que reconociera la pensión.

Por lo tanto, será menester como se indica, que el Juzgado cuente con los argumentos que tanto la parte demandante como la parte demandada puedan traer al debate así como con todos los medios de convicción que apoyen o desvirtúen aquellos, y el análisis de las normas que regulan la materia, lo que se hará al momento de decidir de fondo la controversia. En efecto, es preciso que se acredite la inconsistencia alegada, relativa a la diferencia entre los reportes del IBC remitidos por la AFP del régimen privado a COLPENSIONES, y los que efectivamente corresponden a la pensionada, para determinar la existencia del yerro que soporta fácticamente la medida, cuestión que no basta con ser invocada, sino que precisa de ser plenamente acreditada, aspecto que no se vislumbra en este estado preliminar del trámite.

Así las cosas, sin la claridad fáctica y normativa necesaria que se requiere para adoptar la medida cautelar invocada, deviene evidente que en este momento procesal no hay suficientes elementos de juicio que permitan acceder a tal pedimento. En consecuencia, se negará la solicitud de suspensión provisional de la resolución GNR 1021339 del 12 de abril de 2016, mediante la cual COLPENSIONES reconoció una pensión de vejez a favor de la señora MARTHA BENILDA RUÍZ URIBE.

Por lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO MEDELLÍN,**

RESUELVE

Primero. DENEGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL de la resolución GNR 1021339 del 12 de abril de 2016, con fundamento en las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

Segundo. Reconocer personería al abogado Carlos Eduardo Ramírez Bello, portador de la T.P. N° 158.433 para representar los intereses de la parte demandante en los términos y para los efectos del poder allegado obrante en el archivo PDF 10SustitucionPoder. Se reconoce personería a la abogada Katherine Vaneth Daza Ángel, portadora de la T.P. N° 188.785 en calidad de abogada sustituta de la Dra Angélica Margoth Cohen Mendoza, para representar los intereses de la parte demandante en los términos y para los efectos del poder allegado en el archivo

PDF 22PoderSustitucion, se entiende revocado el poder otorgado al Dr. Ramírez Bello, conforme al inciso final del artículo 75 del Código General del Proceso.

NOTIFÍQUESEⁱ

**JUAN DAVID GONZÁLEZ GIRALDO
JUEZ (E)**

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

**JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE
MEDELLIN**

CERTIFICO: En la fecha se notificó por **ESTADOS** el auto anterior.

Medellín, 5 de abril de 2024. Fijado a las 8.00 a.m.

ⁱ paniaguacohenabogadossas@gmail.com; miestupinan@yahoo.es; paniaguamedellin1@gmail.com;

Firmado Por:

Juan David Gonzalez Giraldo

Juez

Juzgado Administrativo

Oral 23

Medellin - Antioquia

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: **903a237bea826b42060c940061af13a18713a4e1572ac1046da2144bb3e360b0**

Documento generado en 04/04/2024 08:07:30 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>