

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA**



Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil veintidós (2022)

PROCESO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO “LESIVIDAD”
RADICACIÓN:	11001-33-35-013-2018-00301-00
DEMANDANTE:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-
DEMANDADO(A):	LUIS EVELIO HERNÁNDEZ RENDÓN
ASUNTO:	MEDIDA CAUTELAR

Procede el Despacho a decidir la medida cautelar incoada por la entidad demandante en el libelo de la demanda, a través de la cual solicita se decrete la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

FUNDAMENTOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

1. La apoderada de COLPENSIONES solicita se decrete la medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución SUB 18255 del 22 de enero de 2018, mediante la cual esa entidad reliquidó la pensión del señor LUIS EVELIO HERNÁNDEZ RENDÓN de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, sin tener en cuenta que se trataba de una pensión de vejez “de alto riesgo”.

Tal solicitud se sustenta en que el señor HERNÁNDEZ RENDÓN laboró 16 años y 10 meses en la empresa Conalvidrios S.A., y 4 años y 7 meses en Favidrio S.A., estando expuesto a temperaturas anormales superiores a los niveles permitidos, razón por la cual la liquidación de su pensión debía efectuarse de acuerdo con lo consagrado en el artículo 15 del Decreto 758 de 1990, que consagraba las pensiones de vejez especiales, y no con base en el artículo 12 ibídem, que establecía las pensiones ordinarias de vejez. Esta situación implicó que la prestación pensional del demandado se reajustara para el año 2018 en cuantía de \$3.794.014, cuando la misma debía ascender a \$3.263.009.

2. Con providencias separadas de fecha 5 de septiembre de 2018 (fls. 60 a 61 y 62), se admitió la demanda presentada por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES- contra el señor LUIS EVELIO HERNÁNDEZ RENDÓN y se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar incoada por la parte actora, respectivamente. Dichas providencias fueron notificadas personalmente a la parte demandada, el día 8 de abril de 2019 (fl. 133).

3. Pese a que con memorial radicado el 14 de mayo de 2019 (fls. 138 a 145), el demandado, a través de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, lo cierto es que no se pronunció sobre la medida cautelar solicitada por COLPENSIONES.

4. Mediante proveído del 23 de mayo de 2019 (fls. 149 a 152) esta dependencia judicial declaró que carecía de competencia, por el factor jurisdiccional, para conocer del presente proceso, y en virtud de ello ordenó su remisión a los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá. Esta decisión fue confirmada con auto del 11 de julio de 2019 (fls. 178 a 181), en virtud del recurso de reposición impetrado por la apoderada de COLPENSIONES.

5. Con providencia del 17 de enero de 2020, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá se declaró incompetente para conocer el presente proceso, y promovió conflicto negativo de competencia contra este despacho.

6. A través de auto del 22 de julio de 2021, la Sala Plena de la Corte Constitucional dirimió el aludido conflicto de competencia en favor del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, declarando que a esta dependencia judicial le correspondía asumir el conocimiento del presente asunto.

CONSIDERACIONES

Con relación a la procedencia de medidas cautelares, el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

“(…)

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, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.
(…)”

Ahora bien, en cuanto al contenido y alcance de las medidas cautelares, el artículo 230 ibídem establece:

“(…)”

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.
- (...)” - Negrillas fuera de texto-

A su turno, el artículo 231 ejusdem, consagró como requisitos para decretar las medidas cautelares, los siguientes:

“(…)

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.

(...)” – Negrillas y subrayas fuera de texto -

El Consejo de Estado¹ ha establecido que desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares poseen, principalmente, dos tipos de requisitos de procedibilidad, a saber: (i) unos formales, que se resumen así “(...)1) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011); 2) debe existir solicitud de parte² debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, auto del 29 de noviembre de 2016, Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00474-00(1956-12), Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra.

² De conformidad con el párrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las “medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 3) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (artículo 233 y 234, Ley 1437 de 2011) (...); **(ii) unos materiales, que se traducen en que** “(...)1) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 2) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011) (...).”

Ahora, si la medida cautelar pretendida es de carácter negativo, es decir, se trata de la de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se deben cumplir, adicionalmente, dos requisitos derivados del tipo de pretensión incoada, los que según la máxima Corporación de lo contencioso administrativo, se concretan así: “(...) 1) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011) y 2) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011) (...)”³.

*De lo anterior, se colige 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**. Asimismo, que para que la figura de la suspensión provisional pueda tener viabilidad, es necesario que 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 además, en el evento que también se pretenda el restablecimiento de un derecho y la indemnización de perjuicios deberá aportarse prueba sumaria de los mismos.*

En el presente caso, en el libelo de la demanda se solicita la anulación de la Resolución SUB 18255 del 22 de enero de 2018, por medio de la cual COLPENSIONES reliquidó la pensión del señor HERNÁNDEZ RENDÓN de

³ Consejo de Estado, auto del 29 de noviembre de 2016. Op. Cit.

acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Decreto 758 de 1990, sin tener en cuenta que se trataba de una pensión de vejez “de alto riesgo”.

El argumento para solicitar la medida cautelar es que el señor HERNÁNDEZ RENDÓN realizó cotizaciones por 21 años y 5 meses en las empresas Conalvidrios S.A. y Favidrio S.A., tiempo en el cual estuvo expuesto a temperaturas anormales superiores a los niveles permitidos, por lo que su pensión debía reconocerse y liquidarse conforme a lo establecido en el artículo 15 del Decreto 758 de 1990, es decir, como una pensión especial por haber desarrollado actividades de alto riesgo. Por ello, considera que la Resolución SUB 18255 del 22 de enero de 2018 está viciada de nulidad, pues reliquidó la pensión del demandado como si se tratase de una pensión de vejez ordinaria en los términos del artículo 12 ibídem, y no como una pensión especial por actividades de alto riesgo, lo que dio lugar a que se estableciera una cuantía superior a la que en realidad correspondía.

Como ya se vio, en vigencia de la Ley 1437 de 2011, uno de los requisitos materiales para que proceda el decreto de una medida cautelar es que exista la necesidad de “(...) proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”. Asimismo, cuando se solicita la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, es necesario que se presente una violación de las normas superiores invocadas en el libelo de la demanda, la cual se puede verificar confrontando el acto ora con dichas normas, ora con las pruebas aportadas al expediente.

Pues bien, con la presentación de la demanda, la apoderada judicial de COLPENSIONES allegó medio magnético que contiene varios documentos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Copia de la cédula de ciudadanía del señor HERNÁNDEZ RENDÓN, donde se anota que nació el 26 de enero de 1938.*
- Copia de la Resolución N° 012854 del 21 de julio de 1997, con la cual el ISS, por reunir los requisitos establecidos en el artículo 12 del acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de ese mismo año, reconoció pensión por vejez al señor LUIS EVELIO HERNÁNDEZ RENDÓN, en cuantía de \$658.108 y con efectividad a partir del 1º de agosto de 1997.*
- Copia de la Resolución SUB 18255 del 22 de enero de 2018, con la cual COLPENSIONES reliquidó la pensión del señor HERNÁNDEZ RENDÓN, a partir*

del 10 de enero de 2015, en cuantía de \$3.228.199, la cual aumentaría a \$3.446.748 para 2016, a \$3.644.936 para 2017, y a \$3.794.014 para 2018.

De este acto administrativo se extrae que el señor HERNÁNDEZ RENDÓN laboró para la Compañía Nacional de Vidrios S.A. del 1º de enero de 1967 al 26 de julio de 1969; del 7 de junio de 1971 al 23 de marzo de 1972; del 13 de enero de 1976 al 30 de junio de 1984; del 1º al 31 de agosto de 1984; del 1º de octubre de 1984 al 31 de julio de 1997; y en la Factoría del Vidrio Limitada del 15 de junio de 1972 al 26 de octubre de 1976.

Conforme a lo anterior, se puede evidenciar que al 1º de abril de 1994 el señor HERNÁNDEZ RENDÓN contaba no solo con más de 40 años de edad, sino que además, acreditaba más de 15 años de servicio, lo que, en principio, pone en evidencia que era beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Esto le permitía la aplicación ultractiva del régimen pensional al que se encontraba afiliado, que en su caso, era el establecido en el acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de ese mismo año, particularmente el artículo 15 ibídem, que establecía los siguientes requisitos para acceder a las pensiones de vejez especiales “(...) La edad para el derecho a la pensión de vejez de los trabajadores que a continuación se relacionan, se disminuirán en un (1) año por cada cincuenta (50) semanas de cotización acreditadas con posterioridad a las primeras setecientas cincuenta (750) semanas cotizadas en forma continua o discontinua en la misma actividad (...).”

Al señor HERNÁNDEZ RENDÓN se le aplicaba dicho artículo porque las actividades que desarrolló en los 21 años y 5 meses en que prestó sus servicios en las empresas Conalvidrios S.A. y Favidrio S.A., implicaban la exposición a altas temperaturas, tal como lo informó COLPENSIONES y como se puede corroborar con las certificaciones que se encuentran digitalizadas en el medio de almacenamiento óptico arrimado al momento de presentar la demanda. Por lo tanto, comoquiera que el referido artículo 15 contemplaba como actividades pasibles de reconocimiento de pensión de vejez especial las que desarrollaban los “(...) Trabajadores dedicados a actividades que impliquen exposición a altas temperaturas (...)”, se reitera, al demandado le resultaba aplicable dicho artículo.

Ahora, el hecho que al señor HERNÁNDEZ le resultare aplicable el régimen de las pensiones especiales de vejez consagrado en el artículo 15 del acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de ese mismo año, por sí mismo, no permite

colegir que la reliquidación que se realizó de su pensión con base en lo establecido en el artículo 12 ibídem para las pensiones ordinarias de vejez, hubiese arrojado un valor superior al que en realidad correspondía, pues no hay que perder de vista que al demandado se le aplicó de forma ultractiva aquel régimen por mandato de la transición normativa consagrada en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la cual, conforme al criterio unificado tanto de la Corte Constitucional⁴ como del Consejo de Estado⁵, respeta a sus beneficiarios los requisitos de edad, tiempo de servicio y tasa de reemplazo (porcentaje), pero el IBL, que comprende tanto el tiempo como los factores a tener en cuenta para liquidar la pensión, no fue objeto de transición, por lo que para tal efecto se debe aplicar lo establecido en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

Frente a los requisitos de edad, tiempo de servicios y monto. tanto de la pensión especial de vejez consagrada en el artículo 15 del acuerdo 049 de 1990, como de la pensión ordinaria establecida en el artículo 12 ibídem, debe decirse que los dos primeros (edad y tiempo de servicio) varían dependiendo del régimen, pero, en principio, no inciden en la liquidación, mientras que el tercero (monto) debe ser igual en ambos, ya que a los dos se les aplica el artículo 20 del citado acuerdo. Por consiguiente, el hecho que al demandado se le debiera reconocer y liquidar la pensión conforme aquel régimen especial, prima facie, no tendría por qué incidir en la liquidación de dicha prestación, pues por una parte, la edad, tiempo de servicios y monto de cualquiera de las dos pensiones (especial u ordinaria) deberían arrojar el mismo porcentaje en el caso del señor HERNÁNDEZ, pues este se calcula con base en la densidad de semanas cotizadas que no varía dependiendo de la pensión, y por otra, el IBL se debe calcular, para todos los beneficiarios del régimen de transición, conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

Entonces, independientemente de que al demandado le resultara aplicable el régimen de la pensión especial de vejez consagrado en el referido artículo 15 del acuerdo 049 de 1990, o la pensión ordinaria de vejez de que trataba el artículo 12 ibídem, el monto y el IBL de su prestación pensional, en principio, debería ser siempre el mismo.

Por otro lado, es necesario indicar que si al señor HERNÁNDEZ RENDÓN le resultare más favorable la liquidación de su pensión que se realiza con base en el

⁴ Cfr, Corte Constitucional, sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016, entre otras.

⁵ Cfr, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2018, rad. 52001-23-33-000-2012-00143-01(IJ), Cp. César Palomino Cortes.

régimen general, frente a la derivada del régimen especial, en virtud del principio de favorabilidad laboral establecido en el artículo 53 de la Constitución Política, podría optar por aquella liquidación, sin que esa situación, por sí sola, pueda ser considerada como un vicio del acto acusado que amerite la adopción de la cautela deprecada.

Adicionalmente, del contenido mismo del acto administrativo demandado no se puede determinar que la pensión del señor HERNÁNDEZ estuviese reliquidada de manera errada, pues ese acto no contiene ninguna liquidación que permita evidenciar la forma en que se realizó, por lo que mal haría esta dependencia judicial en colegir que dicha reliquidación está errada sin contar con los elementos de juicio necesarios para ello.

Finalmente, no se debe pasar por alto que COLPENSIONES no está debatiendo el derecho pensional que le asiste al señor HERNÁNDEZ RENDÓN, sino simplemente la forma en la que se reliquidó su pensión, pues considera que la cuantía de esta prestación para el año 2018 debía ser de \$3.263.009, y no de \$3.794.014 como quedó establecido en el acto acusado. Por consiguiente, no se evidencia que en el presente caso esté acreditado el requisito material de procedencia de la medida cautelar, consistente en que la misma sea necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, pues del material probatorio arrimado al expediente, objetivamente, no se puede colegir que el acto demandado entre en contradicción con las normas superiores que se estiman transgredidas.

Por todo lo anterior, se concluye que en el sublite no es procedente acceder a la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, razón por la cual se denegará la misma.

Por lo expuesto, el JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. – SECCIÓN SEGUNDA,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional formulada por la apoderada de la entidad demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, por secretaría del juzgado procédase a **CONTINUAR** con lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



YANIRA PERDOMO OSUNA
JUEZA

JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA
Por anotación en el estado electrónico No. **006** de fecha **21/2/2022** fue
notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 AM.
110013335013201800301