

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Manizales, seis (6) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**INTERLOCUTORIO:** 676/2022  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES  
**DEMANDADO:** AUGUSTO BELTRAN VALENCIA  
**RADICACIÓN:** 17-001-33-39-006-2021-00175-00

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a decidir sobre la solicitud de medida cautelar formulada por la parte accionante.

**2. ANTECEDENTES**

La parte actora interpuso demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho establecido en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, deprecando la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 103488 del 14 de octubre de 2010, por la cual el ISS hoy Colpensiones, reconoció una pensión de vejez, a favor del señor AUGUSTO BELTRAN VALENCIA, efectiva a partir del 29 de mayo de 2010, de conformidad con el Decreto 758 de 1990, toda vez que existe incompatibilidad pensional entre la pensión reconocida y disfrutada por el demandado en la UGPP y la reconocida por el Instituto de Seguro Social. Hoy COLPENSIONES; pretendiendo a título de restablecimiento del derecho, se ordene al demandado la devolución de lo pagado por COLPENSIONES por concepto del reconocimiento y pago de una pensión de vejez a título de mesadas, retroactivo y aportes en salud, desde su ingreso a nomina hasta que cese su pago en virtud de la nulidad y la indexación de las sumas reconocidas y al pago de intereses a que hubiere lugar

**2.1 Concepto de la Violación.**

Manifiesta la entidad accionante que, en el presente caso, tenemos que el acto administrativo demandado no se ajusta a los preceptos legales que consagran o regulan la materia objeto de debate, que es LA PENSION DE VEJEZ, por lo tanto, el reconocimiento y /o pago de la prestación económica vulnera de forma directa la constitución y la ley, por lo que es necesaria la intervención del Juez para su declaratoria y restablecimiento

El reconocimiento de la pensión de vejez del señor AUGUSTO BELTRAN VALENCIA, no se ajusta a los requisitos de la normatividad aplicable a la materia, por lo que tal reconocimiento vulnera de forma directa el artículo 128 de la Constitución Política y el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, esto en razón al auto de pruebas N° APSUB 623 del 09 de marzo de 2021, donde se solicita consentimiento para revocar la resolución No. 103488 del 14 de octubre de 2010, teniendo en cuenta que no es dable el reconocimiento de la prestación por parte del ISS por ser beneficiario de una pensión de vejez reconocida por la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.I.C.E – En liquidación hoy Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal “UGPP”, existiendo así un doble Pago entre Entidades del Estado; aunado a lo dicho las dos prestaciones fueron causadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993(01 de abril de 1994), ya que el estatus pensional con CAJANAL hoy UGPP fue del 29 de mayo de 2005, y el estatus pensional ante el ISS hoy Colpensiones es del 29 de mayo de 2010

## **2.2 Posición a la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto demandado.**

COLPENSIONES asegura que el ISS hoy COLPENSIONES al expedir la Resolución No. 103488 del 14 de octubre de 2010, que reconoció una pensión de vejez a favor del señor AUGUSTO BELTRAN VALENCIA, no tuvo conocimiento que ya existía un reconocimiento por parte de Cajanal hoy UGPP, toda vez que, obvió que el interesado se encuentra percibiendo dos emolumentos legales por parte de entidades del estado, generando así un detrimento a las arcas del estado y un enriquecimiento sin justa causa, haciéndose imperioso que se ordene la suspensión de la prestación hasta tanto se revoquen el acto administrativo No. 103488 del 14 de octubre de 2010

Concretamente para el reconocimiento de la pensión de vejez, a favor del demandado, el ISS tuvo en cuenta los mismos aportes usados por la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.I.C.E – En liquidación hoy UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGPP, resultando incompatibles; generando un detrimento patrimonial de los recursos públicos que se ve materializada con el reconocimiento de una prestación que no debió tener lugar; aunado a lo dicho las dos prestaciones fueron causadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993(01 de abril de 1994), ya que el estatus pensional con CAJANAL hoy UGPP fue del 29 de mayo de 2005, y el estatus pensional ante el ISS hoy Colpensiones es del 29 de mayo de 2010. Resultado de la confrontación de la norma violada y el hecho es evidente que al Demandado no tiene derecho a la pensión de vejez otorgada, toda vez que no es dable percibir una doble asignación del tesoro público.

La parte demanda no se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **3.1 MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

El artículo 238 de la Constitución Política atribuye a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en referencia a la procedencia de medidas cautelares en los procesos contenciosos administrativos, dispone:

*“...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...”.*

El artículo 231 dispone que la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, se decretará cuando se concluya que ellos vulneran las normas superiores invocadas y establece como requisitos para su procedencia lo siguiente:

***“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.”*

*(Subrayas del Despacho)*

Dado que esta figura intrínsecamente busca dejar en suspenso y de forma transitoria la presunción de legalidad del acto, previo a una decisión definitiva dentro del proceso respectivo y sin que el Juez deba realizar un análisis profundo del asunto planteado, en todo caso ha de evidenciarse la transgresión que el acto administrativo materializa sobre las normas invocadas. Al respecto el H. Consejo de Estado expuso:

*“...Como lo tiene decantada la jurisprudencia de esta Corporación, la suspensión provisional de los actos administrativos, prevista como medida cautelar en el artículo 231 del CPACA, fue concebida para evitar que las decisiones de las autoridades manifiestamente ilegales puedan producir o continuar produciendo efectos, mientras sobreviene el fallo de fondo que los retire del ordenamiento jurídico, si resultan ciertos los argumentos de la demanda; de igual manera, se ha precisado que la medida implica desvirtuar de manera transitoria y anticipada la presunción de legalidad que acompaña los actos de la administración, es decir, que se constituye como juicio previo que conduce a negar aquella presunción. Por*

*lo anterior, para desvirtuar tal presunción, es imperativo demostrar que la trasgresión del ordenamiento surge de la sola descripción de lo que mandan o prohíben las normas superiores y el contenido del acto acusado, de cuyo cotejo debe aparecer de modo nítido, directo y evidente que la aplicación de este, pugna con la vigencia de la norma de orden superior; empero, si para verificar los supuestos que soportan la solicitud de suspensión provisional es necesario hacer algún tipo de análisis que implique elaboradas deducciones, ya no procede la medida cautelar pues debe privilegiarse la presunción de legalidad propia de los actos de la administración, lo que sin más implica que, de no ser evidente la violación al ordenamiento jurídico, debe reservarse su decisión para la sentencia de fondo, previo el estudio cuidadoso de todo el acervo probatorio vertido al plenario por las partes...”<sup>1</sup>*

(Resaltado y subrayas son del Despacho).

Así mismo el H. Consejo de Estado ha señalado en forma reiterada y constante el carácter excepcional de la medida cautelar de Suspensión Provisional que implica, nada menos, el desconocimiento de la presunción de legalidad del acto de la administración, con la consiguiente suspensión de sus efectos inmediatos y la postergación de su ejecución por la entidad, como mínimo, hasta cuando se profiera la sentencia que finalice el proceso.

En este sentido, acorde a los anteriores planteamientos, procederá el Despacho a efectuar el análisis del acto administrativo respecto de la normatividad a la que se acude como sustento de la medida cautelar, advirtiéndose que conforme lo prescribe el inciso 2º del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la decisión que sea adoptada en la presente providencia no habrá de implicar prejuzgamiento.

### **3.2 CASO EN CONCRETO.**

En un primer término procederá el despacho a analizar si en la solicitud tendiente a que se decrete la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado se cumple con los requisitos específicos del inciso primero del artículo 231 así como lo dispuesto en el artículo 229 sobre la necesidad y efectividad de la medida para garantizar provisionalmente el objeto del proceso.

Ahora bien, en virtud a lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA, debe el despacho realizar la confrontación de las decisiones adoptadas por la entidad accionada con las normas objeto de violación.

Al respecto ha de anotar el despacho que los requisitos de procedencia de la medida cautelar procura por hacer efectivo el principio de legalidad de las actuaciones administrativa en el sentido que debe demostrarse la violación del ordenamiento jurídico, ya no de forma palmaria como lo expresaba el Decreto 01 de 1984; pero si al menos de estudio comparativo del acto con la normatividad que ampara el supuesto de hecho que persigue el demandante.

---

<sup>1</sup> H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A; providencia de veintitrés (23) de julio de dos mil catorce (2014). Rad. 68001-23-33-000-2013- 0221-01(3531-13), Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Sobre el punto, señaló el H. Consejo de Estado en sentencia del 12 de febrero de 2016, expedida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo:

*“En lo relativo a las medidas cautelares, la rogación de la jurisdicción resulta aplicable en virtud de artículo 229 de la ley 1437 de 2011, que dice que: “En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, (sic) 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 ...”, de forma que la petición de parte y la sustentación de la misma fijan el marco de lo que se pretende y el juez podrá analizar si surge una violación del acto demandado luego de su confrontación con las normas superiores que se hayan invocado como violadas y a la luz de los argumentos al respecto esgrimidos por el solicitante de la medida, es decir, el juez podrá decidir teniendo en cuenta únicamente los argumentos que sustentan la solicitud de suspensión provisional, de suerte que no podrá hacer para ello una confrontación con otras normas del ordenamiento jurídico positivo que no hayan sido citadas como infringidas, ni acudir a argumentos o cargos que no hayan sido formulados por el demandante, al solicitar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.*

*En relación con lo anterior, debe recordarse que la Corte Constitucional, en sentencia T553 del 16 de julio de 2012, dijo:*

*“Este principio (el de la rogación) tiene justificación en las formas de expresión de la voluntad de la administración, con los (sic) cuales la administración pretende garantizar el interés general, que no puede entenderse por fuera del respeto de los derechos fundamentales de los asociados. De ahí que los actos jurídicos una vez expedidos conforme a las formalidades jurídicas y puestos en conocimiento de los ciudadanos, (sic) se presumen legales y cuentan con los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad, es decir, son obligatorios para sus destinatarios y pueden ser realizados materialmente aun contra la voluntad de éstos.*

*“De lo expuesto, se concluye que es razonable exigir a los accionantes señalar la norma y el motivo de la violación cuando impugnen la legalidad de un acto administrativo. En efecto, si el acto jurídico es una expresión de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos, que se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad precisar la razón de su nulidad. En contraste, como lo estableció esta Corte en la sentencia C-197 de 1999 carece de razonabilidad que el juez contencioso tenga la obligación de buscar oficiosamente las causales de ilegalidad del acto administrativo, toda vez que ello es en extremo difícil y en ocasiones imposible por las innumerables normas que regulan la actuación de la administración”.* (rft)

En un primer término resulta pertinente advertir que los argumentos expuestos por la entidad demandante referente a que la violación a la normativa indicada en precedencia, que se concreta en que el acto administrativo enjuiciado reconoció la pensión de vejez, derecho que no le asistía al accionante; no pueden ser objeto de

debate en esta etapa procesal pues implicaría un análisis de fondo del asunto, confrontando la supuesta transgresión directa de la norma en el contexto en que se desató el litigio, lo que debe ser objeto en la sentencia que ponga a fin a esta instancia.

Por otro lado ha de puntualizarse per el Despacho que el acto administrativo demandado contentivo del reconocimiento y orden de pago de la prestación pensional al señor AUGUSTO BELTRAN VALENCIA de conformidad con el art. 36 de la Ley 100 de 1993 con tasa de remplazo del 60%, se realizó mediante acto administrativo ejecutoriado que el accionado presumía legal, el mismo que no fue proferido por práctica fraudulenta del beneficiado por lo cual, no es dado desconocer los derechos fundamentales de una persona de especial protección como el accionado, conllevando posiblemente a una vulneración o situación más gravosa que los efectos mismos del acto aquí enjuiciado.

En suma, de ordenarse la medida de suspensión del acto administrativo demandado, bajo el supuesto de su ilegalidad; nos encontraríamos ante la eventualidad en que un sujeto de especial protección por su condición de adulto mayor con derecho a percibir su mesada pensional se vería despojado de percibir su ingreso económico violentando con ello su derecho al mínimo vital, sin mediar decisión de fondo. de ahí que los argumentos alegados por la parte actora para poner en tela de juicio la legalidad del acto y solicitar la suspensión de sus efectos, no se perfilan con suficiencia para disentir el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital y seguridad social del demandado y los argumentos jurisprudenciales que sirvieron de base en sede de tutela para reconocerlos

Así las cosas, en esta etapa inicial del proceso, no encuentra el despacho argumentos contundentes que permitan configurar las censuras endilgadas y, como consecuencia de ello, declarar la suspensión provisional de los acto administrativo acusado, pues, como ya lo dijo el H. Consejo de Estado, la carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar deben garantizar que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración, sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio, ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.

Como corolario de la anterior, se negará la petición de suspensión provisional del acto administrativo demandado, al no cumplir con os presupuestos exigidos en la norma para que proceda su decreto, toda vez que del análisis de dicho acto y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas no surge la vulneración PRIMA FACIE alegada por la demandante, debiendo efectuarse, además, un análisis minucioso del material probatorio aportado por las partes, con el fin de verificar si el señor AUGUSTO BELTRAN VALENCIA,, tiene o no derecho a la pensión de vejez y cual es la norma aplicable

Por lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo de Manizales;

**RESUELVE**

**PRIMERO: NIÉGASE** la medida cautelar pretendida por la parte actora, consistente en la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos de la Resolución N° 103488 del 14 de octubre de 2010, expedida por el **ISS hoy COLPENSIONES** por antes expuesto.

**NOTIFÍQUESE,**



**BIBIANA MARÍA LONDOÑO VALENCIA**  
**JUEZ**

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE MANIZALES**

La anterior providencia se notificó a las partes por  
**ESTADO N° 022**, hoy **10/02/2022** a las 8:00 a.m.

---

**SIMÓN MATEO ARIAS RUIZ**  
**SECRETARIO**