



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE Sala Segunda de Decisión Oral

---

Sincelejo, catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>70-001-23-33-000-2015-00262-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>AMPARO DEL SOCORRO FUNEZ ATENCIA – RESOLUCIÓN No. ACMG 47580 DE SEPTIEMBRE 15 DE 2006.</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LESIVIDAD.</b>

### ASUNTO A DECIDIR:

Procede la Sala<sup>1</sup>, a desatar la **medida cautelar ordinaria**, deprecada por la entidad accionante, referida a la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

### 1.- ANTECEDENTES.

#### 1.1.- Petición de medida cautelar.

**LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, solicitó en el libelo demandatario, la suspensión provisional de los actos administrativos, contenidos en la Resolución N° ACMG 47580 de septiembre 15 de 2006, expedida por la Caja Nacional de Previsión Social en

---

<sup>1</sup> Es de anotarse, que frente a quién debe emitir el pronunciamiento, se han elucubrado dos posiciones: (i) aquella que pregona, que se trata de ponente y (ii) la que indica, que se trata de una decisión de Sala. Para el caso, por norma especial, se acoge esta última.

Liquidación -CAJANAL EICE-, mediante la cual, se reconoció una pensión gracia a favor de la demandada, aparentemente, sin el cumplimiento de los requisitos legales, entendido ese petitum, bajo la égida de medida cautelar, señalada en el artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

## **1.2.- Fundamentos de derecho de la medida cautelar<sup>2</sup>.**

En su argumentación, el demandante adujo, que los actos demandados eran contrarios a la constitución y a la ley y la medida que se solicitaba, tenía doble finalidad, ya que era preventiva, pues, a la señora Funez Atencia, se le habían realizado pagos por mesadas pensionales, en virtud de un reconocimiento de pensión gracia que no debió hacerse, teniendo en cuenta, que no tenía los requisitos establecidos en las leyes 114 de 1913 y 91 de 1989, para hacerse merecedora de ese derecho; y de suspensión, ya que se solicitaba el decreto de la suspensión provisional de la Resolución ACMG 47580 del 15 de septiembre de 2006, proferida por Cajanal, toda vez que dicho acto, fue proferido en flagrante violación del ordenamiento jurídico.

Así mismo, precisó, que se solicitaba la suspensión de dicha resolución, con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, pues, aparecía, *prima facie*, la contradicción con los preceptos establecidos en las normas, que regulaban los requisitos para el reconocimiento pensional objetado y todas las actuaciones que devenían de este, al momento de expedirse aquella.

Sostuvo, que el acto acusado, carecía de legalidad, ya que la pensión gracia, no fue consagrada para docentes del orden nacional, como lo era la demandada y en consecuencia, debía suspenderse provisionalmente, el

---

<sup>2</sup> Ver folios 10 - 11 del cuaderno de medidas cautelares.

pago de las mesadas pensionales que se venían cancelando, porque de lo contrario, se afectaba sustancialmente los recursos del sistema y la sostenibilidad financiera del mismo, toda vez, que la entidad, se vería obligada a tener que garantizar pagos de mesadas pensionales, a las que no se tenía derecho, sin posibilidad de recuperar esos dineros, causándose y agravándose el detrimento patrimonial de la UGPP, sucesora de Cajanal.

## **2.- ACTUACIÓN PROCESAL**

Mediante auto de 25 de agosto de 2015, se ordenó correr traslado de la solicitud de la medida cautelar a la parte demandada, por el término de cinco (5) días, a fin que se pronunciara sobre ésta, de conformidad con el inciso 2º del artículo 233 del CPACA; no obstante, la demandada guardó silencio al respecto<sup>3</sup>.

## **3.- CONSIDERACIONES**

Estando dentro del período fijado por el inciso 2º del artículo 233 del CPACA, se procede a tomar la decisión del caso, teniendo en cuenta el siguiente hilo temático: (i) Generalidades de las medidas cautelares; (ii) requisitos para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo, como medida cautelar; (iii) caso concreto.

### **3.1.- Generalidades de las medidas cautelares en la jurisdicción contenciosa administrativa.**

El Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 de 2011, contempla la figura procesal de las medidas cautelares, señalando en el artículo 229 de dicha normatividad,

---

<sup>3</sup> Se entiende que la providencia se notificó por conducta concluyente, toda vez, que la solicitud de la medida cautelar, se encontraba inserta en el cuerpo de la demanda y la parte demandada, actuó dentro del proceso, presentando la respectiva contestación de la demanda.

que en todos los procesos declarativos que se adelanten en sede contenciosa administrativa, antes de ser notificado el auto admisorio o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, el juez o magistrado ponente podrá 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.**

En ese sentido, del articulado mencionado se desprende, que las medidas cautelativas, pueden ejercitarse en todos los procesos ordinarios declarativos –medios de controles- que se promuevan ante los jueces administrativos<sup>4</sup> y solo, a petición de la parte que le interese. Ahora, del mismo se extrae la finalidad de éstas, que no es otra, que la preservación del objeto del proceso, como la eficacia en la protección del ordenamiento jurídico, cuando se evidencie su transgresión.

Por lo anterior, se denota, que este estatuto amplió la gama de medidas cautelares, en relación con el derogado Decreto 01 de 1984, pues, este último determinó única y exclusivamente, la suspensión provisional de actos de administrativos como medida preliminar, por lo que dicha disposición, solo podía ser aplicada en acciones de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, cuya aplicabilidad era entonces restringida, particularmente, estricta en razón a que exigía una manifiesta, palpable y evidente infracción entre las normas invocadas como violadas, con los actos demandados, derivada de la mera confrontación entre estas, cercenando al operador judicial, la posibilidad de estudiar o analizar la confrontación entre aquellas.

Es por esto, que la innovación que trajo la Ley 1437 de 2011, en cuanto a medidas cautelares se refiere, se visualiza, tanto en la variedad de las mismas, como en su aplicabilidad en todos los medios de control

---

<sup>4</sup> Entiéndase como jueces, tanto los unipersonales como los colegiados.

ordinarios, incluso, en acciones constitucionales<sup>5</sup>, por lo que el legislador determinó los alcances de estas disposiciones los cuales son, preventivas, conservativas, anticipadas o de **suspensión**<sup>6</sup>, cuya efectividad va a depender de la pretensión que se depreque, pues, deben tener relación directa y necesaria con aquella.

En ese contexto, según el artículo 230 del CPACA, las medidas cautelares que se pueden decretar en los procesos declarativos ordinarios y constitucionales son:

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.*

De conformidad con lo expuesto, es plausible inferir, que la novedad que introdujo la Ley 1437 de 2011, frente a este asunto, radica en las amplias facultades que tiene el juez administrativo, de decretar medidas provisionales, con el propósito de salvaguardar los derechos de los ciudadanos y de revestir de eficacia las sentencias. Este entendido, es consecuente con lo anotado por el Dr. Gustavo Gómez Aranguren, en el

---

<sup>5</sup> Parágrafo artículo 229 ibídem.

<sup>6</sup> Artículo 230 ibídem.

capítulo de “el régimen de las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011”<sup>7</sup>, del documento denominado “Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código – Una Mirada a la Luz de la Ley 1437 de 2011”, que señaló:

*“Este nuevo espectro de cautelas buscó empoderar al juez administrativo con amplias facultades tendientes a adoptar medidas provisionales que garanticen la efectividad y el cumplimiento de las sentencias, similares y, sin temor a equivocarme, superiores a las que tradicionalmente empleaba cuando actuaba como juez constitucional en sede de tutela o de acciones populares.*

*La experiencia judicial Colombiana indica que el tiempo requerido para sustanciar los procesos y adoptar decisiones de fondo es excesivo, lo que impone el robustecimiento de los poderes del juez, poniendo a su disposición mecanismos que de manera anticipada aseguren los derechos de los ciudadanos y la eficacia de las sentencias.*

*Ello no solo garantiza los derechos subjetivos de los demandantes, sino que propende por la defensa del interés general y del patrimonio público, puesto que una decisión cautelar adoptada oportunamente puede contribuir a la protección de las finanzas del Estado en aquellos eventos de sentencias estimatorias de las pretensiones.*

*Adicionalmente, las medidas cautelares oportuna y correctamente empleadas revisten de credibilidad la labor de los administradores de justicia, pues aseguran a los ciudadanos que, una vez superadas las etapas del proceso, sus derechos e intereses no serán burlados y que la sentencia proferida en su favor podrá hacerse efectiva. Esto genera un efecto colateral en los usuarios de confianza en las decisiones de los jueces, que ahora cuentan con instrumentos apropiados para garantizarles adecuadamente sus derechos”.*

---

<sup>7</sup> Ver página web Consejo de Estado.

### **3.2.- Requisitos para decretar la suspensión provisional, del acto demandado, como medida preliminar.**

Como quedó anotado, una de las medidas cautelativas, que puede adoptar el Juez Administrativo, se refiere a la suspensión provisional de los efectos, que esté produciendo el acto impugnado.

Ahora bien, el artículo 231 del CPACA, consagra los requisitos para que procedan tales medidas, los cuales se diferencian unas de otras, pues, depende de la medida preliminar que se vaya a adoptar; particularmente, los que atañen a la suspensión provisional de los actos controvertidos, son:

**“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.

Sobre este particular punto, es necesario precisar, que por la especialidad que predica el estudio y análisis de la suspensión provisional de los actos acusados, cuando su pretensión principal es declarar la nulidad de éstos, **se deben acreditar los presupuestos, enunciados taxativamente, para esta medida, los cuales se reflejan en el inciso 1º de la citada norma**, lo que significa, que en tratándose de los demás requisitos que se señalan en el mencionado artículo, recaen para las demás, que se incorporaron en el nuevo estatuto de lo contencioso administrativo.

Así las cosas, para proceder a decretar la petición referida a la suspensión provisional de un acto, elevado dentro del medio de control, cuya pretensión es la nulidad de un acto administrativo, es indispensable, acreditar la violación de las disposiciones invocadas, cuando surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores, aducidas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, es decir, bajo estos parámetros debe centrarse el estudio de tal pedimento.

### **3.3.- Caso concreto.**

Atendiendo la postura reseñada y los argumentos del demandante, se procede a resolver la medida preventiva, postulada por la demandante.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", sustentó la petición de suspensión provisional, en que el acto acusado carecía de legalidad, ya que la pensión gracia, no fue consagrada para docentes del orden nacional, como lo era el caso de la demandada; además, que de no suspenderse provisionalmente el pago de las mesadas pensionales, se afectaba, sustancialmente, los recursos del sistema y su sostenibilidad financiera, toda vez, que la entidad se vería obligada, a tener que garantizar tales pagos a los que no se tenía derecho, sin posibilidad de

recuperar esos dineros, causándose y agravándose el detrimento patrimonial de la UGPP, sucesora de Cajanal.

Ahora bien, verificado el presente asunto, esta Sala de Decisión, considera que en el *sub examine*, hay lugar a declarar la medida cautelar que es solicitada por la parte demandante, toda vez, que de las documentales allegadas, se advierte, que si bien la demandante fue vinculada antes del 31 de diciembre de 1980, lo cierto es, que el tiempo de servicios tenido en cuenta para el reconocimiento de la pensión de jubilación gracia, fue ejercido en carácter de docente Nacional<sup>8</sup>, más no territorial o nacionalizado (el cargo ejercido, lo fue en condición de Nacional en la Escuela Co-Instrucción de Bella Isla, Escuela Urbana Co-Instrucción de San Nicolás, Escuela Normal para señoritas de Sincelejo)<sup>9</sup>, ello acorde con lo indicado en la certificación de tiempo de servicios<sup>10</sup>, expedido por el Director de recursos Humanos de la Gobernación de Sucre, de fecha 26 de abril de 2002; por lo cual, se presume que no se concretan en su totalidad, los requisitos para que aquella sea beneficiaria de la prestación social en comento.

Siendo así y ante tal evidencia, que permite denotar el acaecimiento de la causal de nulidad alegada, la Sala decretará la **suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. ACMG 47580 de septiembre 15 de 2006**, expedida por la Caja Nacional de Previsión Social en Liquidación – CAJANAL EICE-, mediante la cual, se reconoció una pensión gracia a favor de la demandada.

---

<sup>8</sup> Para entender la diferenciación entre docente nacional y nacionalizado, se debe tener en cuenta el tipo de vinculación, ya sea directamente por el Gobierno Nacional para los primeros, y los segundos, son aquellos que vinculados por el Departamento o Municipio, fueron objeto del proceso de nacionalización docente. Ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección B. Sentencia del 19 de enero de 2011. Expediente 0972-10. C. P. Dr. Víctor Antonio Alvarado Ardila.

<sup>9</sup> Folio 52, 53, 116.

<sup>10</sup> Folio 52.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRESE** procedente la solicitud de medida provisional, referida a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la resolución No. ACMG 47580 de septiembre 15 de 2006, en razón a lo expuesto.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **DECRÉTESE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL**, de los efectos de la Resolución No. ACMG 47580 de septiembre 15 de 2006, expedida por la Caja Nacional de Previsión Social en Liquidación – CAJANAL EICE-, por lo expuesto.

**TERCERO:** Por Secretaría, tómense las medidas a las que haya lugar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en sesión de la fecha, conforme acta No. 0055/2016

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**