

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE GUADALAJARA DE BUGA VALLE DEL CAUCA

Auto Interlocutorio No. 1444

**Medio de Control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO**

**Radicación : 76111-33-33-001-2021-00291-00**

**Demandante : NOHRA ROMERO ORTIZ**  
ferpena071@gmail.com

**Demandado : UGPP**  
notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

Guadalajara de Buga, 18 de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Revisado el plenario, se establece que se encuentran surtidas las formalidades previstas en el Artículo 233 del CPACA para resolver la Medida Cautelar solicitada por la demandante, en relación con el acto administrativo Oficio N°. 2021142002075281 del 19 de julio de 2021.<sup>1</sup>

### ANTECEDENTES

La accionante, doctora NOHRA ROMERO ORTIZ solicitó medida cautelar consistente en la suspensión provisional del acto demandado Oficio N°. 2021142002075281 del 19 de julio de 2021 mediante el cual se le negó el pago de la prima de junio o mesada catorce. (Archivo 07 fl 02 -04)

La petición de suspensión la fundamenta en jurisprudencia y que el acto viola directamente la constitución y la ley, pues el artículo 48 Constitucional dispone que quienes causen su derecho de pensión antes del Acto Legislativo 01 de 2005 no podrán recibir más de 13 mesadas al año; o sea la pensión se causa al cumplir los requisitos, aun cuando no se haya reconocido. Igualmente refiere el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, normas estas que son sustento legal de la mesada 14, la cual la demandada pretende quitarle a pesar de tener derecho a ella.

Que es claro que tienen derecho a esa mesada quienes causen su derecho a la pensión antes del Acto legislativo 01, como ella, pues Cajanal mediante Resolución 22907 del 10 de octubre de 2000<sup>2</sup> le reconoció la pensión de vejez, luego de haber adquirido el status pensional el 11 de junio de 1999; lo

---

<sup>1</sup> Archivo 21 fl 02 ss

<sup>2</sup> Archivo 07 fl 14 ss

que le da el derecho a la mesada reclamada; por ende procede la suspensión del acto que se lo negó, al ser ilegal y estarle causando un perjuicio gravísimo, actual, inminente, y violando el derecho al mínimo vital como sujeto de la tercera edad y especial protección constitucional.

Argumentos que se refuerzan en el pronunciamiento sobre lo expuesto por la UGPP<sup>3</sup> frente a la medida cautelar. (Archivo 25)

Así las cosas, procede el Despacho a hacer verificar las exigencias contempladas en la normatividad que regula la materia de medidas cautelares. Según se advierte del Artículo 229 del CPACA, se faculta al Juez para proceder al decreto de las medidas cautelares que se consideren necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, esta atribución se encuentra regulada respecto de las condiciones que deben ser verificadas al momento de decidir sobre su procedencia, para efectos de no incurrir en un desbordamiento de la finalidad con la que fue concebida.

Sobre el tema consideró el Consejo de Estado en providencia del 13 de Septiembre de 2012:

*“La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que:*

*1º) La procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, surge, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: **i) Análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) Del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.***

*2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado. (...)*

*Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares-procedencia), conforme al cual:*

***“La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”**, es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de*

---

<sup>3</sup> Archivo 27

*esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba.”*

Recientemente, el 12 de agosto de 2021 Consideró el Consejo de Estado:

## **2.2. La medida cautelar de suspensión provisional dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

*Los Artículos 229 a 241 del CPACA regularon las medidas cautelares que se pueden decretar en los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las cuales tienen como finalidad «proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia».<sup>6</sup> Igualmente, las mencionadas disposiciones normativas establecieron que la solicitud de la medida debe estar debidamente sustentada.*

*“Por su parte, el Artículo 230 del CPACA precisó que las medidas cautelares pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión y deben relacionarse directa y necesariamente con las pretensiones de la demanda. Ahora bien, dentro del catálogo de medidas se incluyó **la suspensión provisional de los actos administrativos, la cual se encamina a conjurar temporalmente sus efectos...**”*

*Así mismo esta Corporación ha señalado que el CPACA «amplió el campo de análisis que debe adelantar el juez competente y el estudio de los argumentos y fundamentos que se deriven de la aplicación normativa o cargos formulados contra el acto administrativo demandado que podrán servir de apoyo a la decisión de suspensión provisional, dando efectivamente prelación al fondo sobre la forma o sobre aspectos eminentemente subjetivos», lo cual, implica el estudio de la vulneración respecto (sic) de las normas superiores invocadas junto la interpretación y aplicación desarrollada jurisprudencialmente en sentencias proferidas por el órgano de cierre de la jurisdicción.*

Normativamente contempla el CPACA “**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.*

De donde se concluye **1)** Que la causal de nulidad del acto, sea la de violación de las disposiciones invocadas por el demandante; **2)** Que la procedencia de la medida, surja bien del análisis del acto demandado y su confrontación con las disposiciones invocadas como fundamento de la violación, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; y **3)** Si además de la nulidad del acto, se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, la existencia del daño al actor.

Entonces, se tiene que deben concurrir todos los requisitos mencionados, debiéndose solicitar la medida cautelar en la forma y términos de que trata el mencionado inciso del Artículo 231 del CPACA, no sólo haber invocado las disposiciones que se infringen con la expedición del acto demandado y sustentar el concepto de la violación, sino también demostrar, aunque sea sumariamente, los perjuicios que el acto acusado le causó o podría causarle al actor.

### **CASO CONCRETO**

En síntesis, se solicita la suspensión provisional del Oficio 2021-142002075281 de 2021 mediante el cual se dio respuesta por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales a derecho de petición del restituir el pago de la mesada 14; Oficio en el cual se respondió que la actora no tenía derecho a la mesada adicional de junio, por cuanto solo son acreedores de ella ***“las personas que hubiese adquirido el estatus pensional antes del 29 de julio de 2005”*** y las personas que con posterioridad a esa fecha

adquieren el status y su mesada sea igual o menor a 03 smlmv. E indica que el status pensional de la actora se configuró el **11 de junio de 2009**. (*Negrillas del texto*).

También hace alusión a la reliquidación de la pensión con Resolución RDP029812 del 23 de diciembre de 2020 lo que hace no procedente la mesada 14, de acuerdo con la efectividad de la reliquidación desde el 10 de diciembre de 2014.

Se aduce como disposiciones violadas, el artículo 48 de la Carta Política que fija las 13 mesadas para quienes causen su derecho pensional luego del acto legislativo 01 de 2005, el artículo 142 de la Ley 100 que fijó la mesada adicional para pensionados a partir de 1994.

Dijo el Consejo de Estado sobre el tema en estudio: “[L]a procedencia de esta medida cautelar está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger la legalidad en abstracto, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado.” Radicado 11001-03-24-000-2017-00075-00 de 27/06/20218

Es del caso considerar que a partir del Acto Legislativo No. 01 de 2005, se extingue desde el 25 de junio de 2005 la mesada catorce (14); con excepción de aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) SMLMV, si se hubiera causado antes del 31 de julio de 2011, pero si el status es posterior a esa fecha, solo recibe (13) trece mesadas.

Respecto de quienes adquirieron el status o pensión con anterioridad a dichas fechas, ha considerado el Consejo de Estado, sección segunda, sentencia del 07 de octubre de 2019<sup>4</sup>:

*Además, debe esta Sala señalar que el reconocimiento de la mesada 14 efectuado por el juzgado de primera instancia se hizo en derecho (...) Como se puede entender de la jurisprudencia citada, la naturaleza de **la razón de continuidad de la mesada 14 a la entrada en vigencia del acto legislativo es el respeto a los derechos adquiridos con anterioridad**. En dicho sentido, mal podría considerarse que se protegerán solo aquellos derechos que no superen el monto de los 3 SMLMV. (...)*

*Así las cosas, esta corporación ha entendido en reiteradas oportunidades, que se desprenden tres situaciones diferentes al momento de la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 2005, cada una con efectos independientes. Así las cosas, **(i)** un escenario es el de **aquellos que al momento de la publicación del Acto***

---

<sup>4</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2019-03358-00(AC)

**Legislativo hubieren causado el derecho a la pensión; (ii) el de quienes no tenían reconocida la pensión, pero su derecho ya se había causado y (iii) finalmente el de las personas que se les reconoció pensión con anterioridad al 31 de julio del 2011 al que se le aplica el límite de 3 SMLMV. (...)**

De conformidad con lo expuesto, se tiene que la señora Martha Pardoí Fragoso adquirió el status pensional el 28 de mayo de 2004, tal como consta en la resolución PAP 053164 del 17 de mayo de 2011 que le reconoció el pago de su pensión vitalicia, razón por la cual, de conformidad con las pautas anteriormente señaladas, sí tiene derecho a percibir la mesada 14, **pues, como quedó visto, consolidó el derecho pensional antes del 25 de julio de 2005**, fecha en la que entró en vigor el Acto Legislativo 01 de 2005.

En ese sentido, no es relevante para la Sala si el monto de su pensión supera los 3 SMLMV, al estar bajo el segundo supuesto que jurisprudencialmente se ha descrito, esto es que aunque no tenía reconocida la pensión a la fecha de la publicación del acto legislativo, su derecho se causó con anterioridad. (...) Así las cosas, como bien lo señala la accionante, la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en los defectos sustantivo y procedimental, al revocar el reconocimiento de la mesada 14, excediendo el marco de la apelación y quebrantando el principio de la no reformatio in pejus, y bajo una interpretación errónea del Acto Legislativo 01 de 2005, a la luz del cual la accionante sí tiene derecho a dicha mesada pensional. (Negrilla Propia)

Mas recientemente, la misma Corporación finiquitó, “[L]a mesada 14 fue conservada para quienes se encontraban en los siguientes supuestos: (i) **quienes hubieran causado su derecho pensional, cumplidos los requisitos legales, antes de la expedición del acto legislativo;** y (ii) quienes consolidaran su estatus pensional con anterioridad al 31 de julio de 2011 y percibieran una pensión inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.(Resalta el Despacho) <sup>5</sup>

Realizando el cotejo normativo exigido por la ley y la jurisprudencia para la procedencia de la medida cautelar se diría prima facie que el acto demandado va en contravía de la normatividad; no obstante existe otro requisito no excluyente, que se debe cumplir en casos como este, en que se pretende el restablecimiento del derecho “**Cuando adicionalmente se pretenda el Restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.**

---

<sup>5</sup> Sentencia N° 25000-23-42-000-2018-01247-01 de Consejo de Estado, Sección Segunda, 26-08-2021

Al respecto se considera *“El perjuicio irremediable que determina la procedencia de la medida cautelar es aquel que genera un daño de imposible reparación, lo cual justifica la intervención del juez para evitar la configuración del menoscabo de derechos y garantías fundamentales”*<sup>6</sup>

Sea lo primero, decir que, si bien el perjuicio se anuncia y pide la protección especial por ser adulta mayor, no se aportó prueba alguna de los perjuicios que se causan si el acto no es suspendido; por el contrario, en el oficio demandado se establece que la actora devenga una mesada de \$6.526.772, por lo que el no recibir en este momento la mesada adicional, no generaría afectación directa a su mínimo vital, como lo plantea en la petición de medida cautelar.

Del perjuicio irremediable y la obligación de prueba al menos sumaria, señaló el Órgano de Cierre Administrativo el 12 de agosto de 2021, *“En cuanto a la prueba si quiera sumaria de los perjuicios irrogados con el acto particular cuya suspensión provisional se suplica en el contencioso subjetivo de nulidad, ver: C. de E., Sección Tercera, auto de 4 de marzo de 1994, radicación: 8470, C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.”* Providencia que al tenor literal señala:

*“Los argumentos hasta aquí expuestos también se predicen de la suspensión provisional dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; sin embargo, en la medida en que la pretensión se oriente «al restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos».*

*Sobre este aspecto conviene indicar que al fallador de la medida precatoria se le dio un amplio margen para valorar los elementos de juicio allegados por las partes para definir la procedencia de la suspensión provisional, pero siempre bajo un marco mínimo probatorio, es decir, que al menos debe existir prueba sumaria de los perjuicios alegados por el demandante. En tal sentido, el Consejo de Estado ha expuesto:*

*Sobre el perjuicio y su demostración sumaria, esta Corporación ha reiterado que “la prueba sumaria es un mecanismo demostrativo no sometido a controversia” sin que puedan aceptarse hechos evidentes porque ello “no puede suplir la exigencia legal, la que no quiere dejar el extremo a la calificación subjetiva del juzgador y/o a la simple afirmación de la demanda”.*

En este orden de ideas, ante la no acreditación de los presupuestos establecidos en el Artículo 231 del CPACA y demás normas aplicables, para la procedibilidad de la medida deprecada, se concluye que no es procedente

---

<sup>6</sup> [https://www.ramajudicial.gov.co/web/ciudadanos/inicio?p\\_auth=nyjLT8cZ&p\\_id=101&p](https://www.ramajudicial.gov.co/web/ciudadanos/inicio?p_auth=nyjLT8cZ&p_id=101&p) Tribunal Administrativo de Boyacá, auto 09/07/2021

decretar la medida cautelar de suspensión del acto administrativo en litigio, sin que dicha decisión configure prejuzgamiento alguno.

Por lo anterior, el Juzgado Primero del Circuito Administrativo de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca,

### **DISPONE:**

**PRIMERO.- NO DECRETAR** la medida cautelar de suspensión provisional del Oficio N°. 2021142002075281 del 19 de julio de 2021 mediante la cual se negó el pago de la mesada 14 a la señora NOHRA ROMERO ORTIZ identificada con cédula de ciudadanía 41.451.922, acorde con la parte motiva.

**TERCERO.-** Ejecutoriada la presente providencia, CONTINÚESE con el trámite procesal pertinente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado Por:

Laura Cristina Tabares Gil

Juez

Juzgado Administrativo

001

Guadalajara De Buga - Valle Del Cauca

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: **e48fb48fa86c4b720e15bbc7ea2b98bff00b708e92459e35f1690a8dfe7bc5f6**

Documento generado en 18/11/2022 09:07:32 PM

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

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