

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE GUADALAJARA DE BUGA (V.)

Guadalajara de Buga (V.), siete (07) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

Auto Interlocutorio No. 250

RADICACIÓN: 76-111-33-33-002-[2023-00187](#)-00

DEMANDANTE: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
(UGPP)

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

legalagnotificaciones@gmail.com

cfmunozo@ugpp.gov.co

DEMANDADA: GLORIA INÉS AGUIRRE DE PANIAGUA

fabianpaniagua@yahoo.com

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)

Procede el Despacho a pronunciarse sobre los [recursos de reposición y en subsidio de apelación](#) interpuestos por la apoderada judicial de la demandante Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), en contra del [Auto Interlocutorio No. 212 del 16 de mayo de 2024](#), mediante el cual se negó el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones Nos.: i) 019752 expedida el 16 de octubre de 1997 por la Caja Nacional de Previsión Social “POR LA CUAL SE RECONOCE Y ORDENA EL PAGO DE UNA PENSIÓN MENSUAL VITALICIA DE JUBILACIÓN” (ver fs. 31 a 34 del archivo [004Anexos](#) del expediente electrónico); ii) RDP 0000921 expedida el 20 de enero de 2004 por la Caja Nacional de Previsión Social “POR LA CUAL SE RELIQUIDA UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN” (ver fs. 71 a 74 del archivo [004Anexos](#)); iii) PAP 034855 expedida el 27 de enero de 2011 por la Caja Nacional de Previsión Social EICE -En liquidación- “POR LA CUAL SE DA CUMPLIMIENTO A UN FALLO PROFERIDO POR EL JUZGADO PRIMERO DEL CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE GUADALAJARA DE BUGA” (ver fs. 137 a 142 del archivo [004Anexos](#)); iv) RDP 021911 expedida el 24 de julio de 2019 por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) “Por la cual se reconoce una Pensión de Sobrevivientes en cumplimiento de un fallo de tutela proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA SALA DE DECISIÓN” (ver fs. 160 a 164 del archivo [004Anexos](#)); v) 023243 expedida el 01 de agosto de 2019 por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) “POR

MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN RDP 021911 DEL 24 DE JULIO DE 2019 del Sr. (a) PANIAGUA LEÓN MARINO, con CC No. 16,238,300” (ver fs. 150 a 153 del archivo [004Anexos](#)).

ANTECEDENTES

A través del [Auto Interlocutorio No. 212 del 16 de mayo de 2024](#) este Juzgado dispuso en su parte considerativa lo siguiente:

“Ahora bien, este Despacho advierte de la revisión minuciosa de los documentos aportados con la demanda, que mediante la Resolución No. 019752 de octubre 16 de 1997 (fs. 31 a 33 del archivo [004Anexos.pdf](#)) se dispuso reconocer y ordenar en pago de una pensión de gracia, si bien se aprecia en las pruebas que para el otorgamiento de dicha pensión se tuvo en cuenta tiempos de servicio de carácter nacional, también es cierto que las pruebas demuestran que el causante Marino Paniagua León siguió laborando para el Departamento del Valle del Cauca hasta el año 2002, lo que pareciera ser que laboró para la entidad territorial adquiriendo el tiempo requerido para acceder a la pensión de gracia; aspecto este que dificulta el análisis de la legalidad de acto administrativo en esta etapa previa del proceso, debiéndose analizar esta situación al memento de proferirse el fallo, lo cual permite colegir que no existe fumus boni iuris (apariencia de buen derecho) necesario para el decreto de la medida cautelar para este acto administrativo en particular.

De otro lado, en lo que atañe a la Resolución No. RDP 000921 de 20 de enero de 2004, (fs. 71 a 73 archivo [004Anexos.pdf](#)): “POR LA CUAL SE RELIQUIDA UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN”, se advierte que dicho acto administrativo fue expedido para reliquidar la pensión gracia del causante, lo cierto es que dicha decisión fue subrogada por el acto de ejecución contenido en la Resolución PAP 034855 del 27 de enero de 2011, por lo que resulta inane pronunciarse sobre la suspensión provisional de aquel acto de reliquidación, como quiera que actualmente no está surtiendo efectos en el mundo jurídico.

Adicionalmente, la Resolución No RDP 021911 del 24 de julio de 2019, “POR LA CUAL SE RECONOCIÓ UN PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES EN CUMPLIMIENTO DE UN FALLO DE TUTELA PROFERIDO POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CUACA SALA DE DECISIÓN DE PANIAGUA LEÓN MARINO” (fs. 160 a 164 archivo [004Anexos.pdf](#)): en su parte resolutive se limita a realizar una sustitución pensional con ocasión del fallecimiento del señor Marino Paniagua León; y el señor apoderado solicitante de la suspensión provisional de este acto, discute que como resultaba inviable el otorgamiento de la pensión gracia porque se tuvo en cuenta tiempos nacional, debe suspenderse igualmente éste acto administrativo que sustituye dicho beneficio pensional. Lo cierto es que este acto de sustitución pensional corre la misma suerte del análisis efectuado en el párrafo anterior, comoquiera que quedó subrogado por la Resolución No.

023243 del 01 de agosto de 2021 que también sustituyó la pensión gracia en favor de la actual demandada, y bajo ese atendido, resulta inocuo abordar el estudio de suspensión provisional de dicho acto administrativo, cuando el mismo no produce actualmente efectos.

Respecto de la Resolución No. 023243 del 01 de agosto de 2021, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN RDP 021911 DEL 24 DE JULIO DE 2019 DEL Sr. (a) PANIAGUA LEÓN MARINO con CC No. 16.238.300" (fls. 150 a 153 archivo [004Anexos.pdf](#)), se modifica la parte motiva y el artículo primero de la resolución anterior, bajo las disposiciones de la resolución PAP. 034855 del 27 de enero de 2011, en tal sentido, se repite que el señor apoderado solicitante de la suspensión provisional de este acto, discute que como resultaba inviable el otorgamiento de la pensión gracia porque se tuvo en cuenta tiempos nacional, pero lo cierto es que como en la presente providencia no se va a suspender el acto administrativo que le reconoció al causante la pensión gracia, decae por sustracción de materia los argumentos que sirven de fundamento para solicitar la medida cautelar contra esta Resolución que se limita a sustituir el beneficio pensional.

Ahora bien, como se señaló previamente, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por vulneración de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, i) cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación directa con las normas superiores invocadas como vulneradas, o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En tal sentido, de la confrontación de cada una de las normas señaladas por el demandante como vulnerado con los actos administrativos acusados, así como de la valoración de las pruebas allegadas con la demanda, el Despacho en esta etapa previa del proceso no logra evidenciar la existencia de vulneración del ordenamiento jurídico referido.

En razón a lo expuesto y a efectos de establecer la legalidad o ilegalidad de los actos acusados sobre los cuales recae la solicitud de suspensión provisional, así como la posible vulneración de las normas citadas por el demandante, se hace necesario efectuar una confrontación directa entre los actos censurados y el conjunto especial normativo que regula su expedición, y por otra parte realizar un análisis del material probatorio que se allegue al proceso en conjunto con la jurisprudencia del Consejo de Estado que haya sentado sobre el tema; lo que implica un estudio riguroso para determinar si efectivamente la decisión adoptada por la extinta Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y la Unidad Administrativa Especial de gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) para el reconocimiento de pensión de gracia y pensión de sobreviviente de la aquí demandada Gloria Inés Aguirre de Paniagua, se encuentran transgrediendo el ordenamiento jurídico.

Por tal situación, dicho estudio resulta inapropiado en esta oportunidad procesal, puesto que implica un examen de fondo que no es propio de esta etapa previa, ya que para ello es necesario hacer uso de un análisis normativo a profundidad junto con la jurisprudencia del Consejo de Estado, rebasando así la naturaleza de la figura de la suspensión provisional, y por ello la misma será denegada, lo cual permite concluir que aún no existe fumus boni iuris (apariencia de buen derecho) necesario para el decreto de la medida cautelar.”

Resolviendo lo siguiente:

“Negar la medida de suspensión provisional solicitada, conforme con lo expuesto en la parte motiva.”

Conforme se informó en la [Constancia Secretarial del 23 de mayo de 2024](#), dentro del término de ejecutoria del referido proveído, la parte actora allegó [recurso de reposición y en subsidio de apelación](#) en contra de la decisión contenida en el [Auto Interlocutorio No. 212 del 16 de mayo de 2024](#).

EL RECURSO DE REPOSICIÓN

La apoderada judicial de la parte demandante sustenta su [recurso](#) exponiendo que conforme con lo normado en los artículos 1° y 4° de la Ley 114 de 1913, el artículo 6° de la Ley 116 de 1928, el artículo 6° de la Ley 43 de 1975, y el artículo 1° de la Ley 91 de 1989; ello en anuencia con lo decantado por el Consejo de Estado en la sentencia del 1 de octubre de 2009 con ponencia de la Magistrada Doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez dentro del expediente 0423-2008, así como lo expuesto en la sentencia del 29 de agosto de 1997 con ponencia del Magistrado Doctor Nicolas Pájaro Peñaranda, se concluye que la pensión gracia es de naturaleza especial, exigiéndose que para su concesión se deba cumplir a cabalidad con los requisitos establecidos para ello, a saber: **i)** haber cumplido mínimo 20 años al servicio de la docencia, **ii)** no recibir ni haber recibido cualquier otra pensión o beneficio de origen nacional, y **iii)** que el docente tenga vinculación de carácter departamental, local o regional, pues de lo contrario se estaría contrariando la Constitución y la Ley.

En tal sentido, afirma que la prestación de la pensión gracia reconocida y reliquidada a través de los actos aquí acusados, así como la posterior pensión de sobrevivientes reconocida con fundamento en lo determinado en los mismos, resultan ilegales y contrarios a derecho, pues erróneamente para el computo de los tiempos que se tuvieron en cuenta para su adjudicación, se incluyeron los servicios prestados en el orden nacional.

De otra parte, afirma que la demostración del perjuicio irremediable para la procedencia de la medida cautelar de la suspensión de los efectos jurídicos de los actos acusados, además de tener apariencia de buen derecho, se funda en salvaguardar los recursos del sistema general de pensiones, así como la sostenibilidad del sistema, ello dentro de los principios generales de la seguridad social de universalidad, eficiencia y solidaridad, consagrados en la Ley 100 de 1993; por lo que al negarse la medida cautelar, conllevaría a que se siga prolongando en el tiempo el giro de las mesadas pensionales reconocidas bajo la figura de pensión de sobrevivientes, en detrimento patrimonial de todo el sistema pensional y de las finanzas públicas, generando un déficit fiscal, al considerarse que desde el año 2007 (fecha de reliquidación irregular de la pensión gracia), se han girado mesadas a cargo del tesoro público, por un valor adicional al que efectivamente se tiene derecho, pues se ha tenido como factor salarial la prima de clima y la prima clima departamental.

Dado lo anterior, precisan que dentro del trámite procesal no se discute el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente, sino su reliquidación por un monto adicional al que no se tiene derecho, razón por la cual se daría una disminución patrimonial de la parte demandada, más no se perdería el derecho a la misma, por lo que no se vería afectado el derecho al mínimo vital.

Por lo expuesto, solicitan reponer el auto recurrido y en consecuencia revocar su parte resolutive, y en su lugar decretar la suspensión provisional de las Resoluciones Nos. 019752 del 16 de octubre de 1997, 0000921 de enero del 2004 y PAP 034855 del 27 de enero de 2011, proferidas por la extinta Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), mediante las cuales se reconoció y reliquidó la pensión gracia al causante Marino Paniagua León; de igual manera y dado que lo accesorio corre la suerte de lo principal, decretar la suspensión provisional de las Resoluciones Nos. RDP 021911 del 24 de julio de 2019 y RDP 023243 del 01 de agosto de 2019, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), mediante las cuales se reconoció la pensión de sobrevivientes a la parte demandada en la misma cuantía devengada por el causante.

TRASLADO DE LOS RECURSOS

Habiéndose corrido [traslado](#) de los [recursos de reposición y en subsidio de apelación](#) propuestos, las partes guardaron silencio, conforme se informa en la [Constancia Secretarial del 05 de mayo de 2024](#).

CONSIDERACIONES

En relación con la procedencia para presentar el recurso de reposición, el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, a través del cual se modificó el artículo 242 del CPACA, dispone lo siguiente:

“Artículo 61. Modifíquese el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*Artículo 242. Reposición. **El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario.** En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.”* (Negrillas por fuera del texto.)

En tal sentido, se advierte que el recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario, pero frente a la decisión que aquí se debate de negar el decreto de la medida de suspensión provisional solicitada, no existe norma expresa que prohíba la procedencia del recurso de reposición en su contra.

Ahora bien, frente a la oportunidad para presentar el recurso de reposición, el inciso 3° del artículo 318 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, dispone lo siguiente:

“Artículo 318. Procedencia y oportunidades. (...)

*El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso **deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.*** (Negrillas por fuera del texto)

Así mismo, el artículo 306 del CPACA remite al estatuto procesal civil en lo no regulado, por lo que, a su turno, el Código General del Proceso en su artículo 109 prevé expresamente que los memoriales presentados a través de mensajes de datos se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del Despacho, veamos:

“Artículo 109. Presentación y trámite de memoriales e incorporación de escritos y comunicaciones. El secretario hará constar la fecha y hora de presentación de los memoriales y comunicaciones que reciba y los agregará al expediente respectivo; los ingresará inmediatamente al despacho solo cuando el juez deba pronunciarse sobre ellos fuera de audiencia. Sin embargo, cuando se trate del ejercicio de un recurso o de una facultad que tenga señalado un término común, el secretario deberá esperar a que este transcurra en relación con todas las partes.

Los memoriales podrán presentarse y las comunicaciones transmitirse por cualquier medio idóneo.

Las autoridades judiciales llevarán un estricto control y relación de los mensajes recibidos que incluya la fecha y hora de recepción. También mantendrán el buzón del correo electrónico con disponibilidad suficiente para recibir los mensajes de datos.

*Los memoriales, **incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término.*** (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Conforme a la anterior disposición de carácter procedimental, queda claro entonces que los memoriales presentados por medios electrónicos deben hacerse antes del cierre del Despacho.

Así pues, con base en las precitadas normas, indica este Despacho que el [recurso](#) fue presentado dentro del término legalmente establecido para ello, toda vez que el [Auto recurrido](#) fue [notificado](#) a través del Estado Electrónico No. 031 del día 17 de mayo de 2024 y el escrito contentivo del [recurso de reposición](#) fue allegado dentro de los tres (03) días siguientes a dicha notificación, según lo informa la Secretaría del Despacho en la [Constancia del 23 de mayo de 2024](#).

Superado el asunto relacionado con la procedencia del [recurso de reposición](#) interpuesto por la apoderada judicial de la UGPP, continúa el Despacho con el estudio de los argumentos expuestos por la parte recurrente, analizando para el efecto si la decisión que negó el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de unos actos administrativos se encuentra ajustada a derecho.

Al efecto, en primera medida advierte el Despacho que los fundamentos expuestos como sustento en el presente recurso, en gran medida, corresponden a los mismos argumentos que fueron expuestos en su momento en la solicitud del decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos aquí acusados y en el concepto de violación sustentado en la demanda (ver respectivamente fs. 12 y 7 a 11 del archivo [003EscritoDemanda](#)), los cuales ya fueron referidos en el proveído aquí recurrido [Auto Interlocutorio No. 212 del 16 de mayo de 2024](#), por lo que no se hace necesario volverlos a transcribir.

Sin embargo, se observa que en el memorial del recurso se señalan unos nuevos argumentos a los que fueron expuestos en el memorial de solicitud de la medida cautelar, a saber:

“Por su parte, en lo que corresponde a la demostración del perjuicio irremediable para la procedencia de la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos demandados, resulta pertinente indicar que el objetivo de la misma, además de llevar consigo la apariencia de buen derecho, no es otro que el de salvaguardar los recursos del sistema general de pensiones, así

como la sostenibilidad del sistema, todo ello, dentro de los principios generales de la seguridad social de universalidad, eficiencia y solidaridad, consagrados en la Ley 100 de 1993, **por lo que el negar la medida cautelar, conlleva a que se siga prolongando en el tiempo el giro de las mesadas pensionales reconocidas bajo la figura de pensión de sobrevivientes, ocasionando un detrimento patrimonial de todo el sistema pensional y de las finanzas públicas, que genera un déficit fiscal, si en cuenta se tiene, que desde el año 2007 (fecha de reliquidación irregular de la pensión gracia), se vienen girando mesadas a cargo del tesoro público, por un valor adicional al que efectivamente se tiene derecho, pues se ha tenido como factor salarial la prima de clima, y la prima clima departamental.**

Conforme lo anterior, **haciendo un ejercicio de ponderación para el decreto de la medida cautelar de suspensión del acto administrativo, vale precisar que dentro del trámite procesal no se discute el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente en los términos manifestados, sino su reliquidación por un monto adicional al que no se tiene derecho, razón por la cual habría una disminución patrimonial de la parte demandada, más no perdería el derecho a la misma, por lo que no se vería afectado el derecho al mínimo vital.**

Es así como, deviene la procedencia en el decreto de la medida cautelar de suspensión de las resoluciones demandadas, al quedar demostrada la violación de las disposiciones invocadas una vez se efectúa el análisis del acto demandado, se lleva a cabo su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, la demostración del perjuicio irremediable, así como el estudio de las pruebas allegadas al presente medio de control.” (Negrilla del Despacho).

Ahora bien, como bien es señalado por la parte actora y como se expuso en la providencia que aquí se recurre, el artículo 231 del CPACA¹ establece que **cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por vulneración de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, i) cuando tal vulneración surja del análisis del acto demandado y su confrontación directa con las normas superiores invocadas como vulneradas, o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Aspecto que ha sido reiterado por la Corte Constitucional en Sentencia C-284 de 2014, así:

¹ “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.”

“17.3. Requisitos para decretar las medidas cautelares. La Ley 1437 de 2011 distingue en este aspecto los requisitos exigibles, según el tipo de medida. **Si se pide la suspensión provisional de un acto administrativo, en un proceso de nulidad, la misma procede cuando del análisis del acto cuestionado y de su confrontación con las normas invocadas surge una violación de las últimas.** En esto hay, como se ve, un cambio fundamental pues ya no se exige -como en el Código anterior- una “manifiesta infracción”, y por el contrario se ordena hacer un análisis. Si además de la nulidad se pide el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, para que prospere la medida debe probarse “al menos sumariamente la existencia de los mismos” (art 231). Conforme el CPACA, en “los demás casos”, los requisitos son los siguientes: 1) que la demanda esté razonablemente fundada; 2) que el demandante haya demostrado “así fuere sumariamente”, ser titular de los derechos invocados; 3) que el actor haya presentado “los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones” con los cuales se pueda concluir que resultaría más gravoso negar la medida que concederla; 4) que de no otorgarse la medida sobrevenga un perjuicio irremediable o la sentencia se vuelva ineficaz (art 231).” (Negritas del Juzgado.)

Y que ha sido precisado por el Consejo de Estado en providencia del 04 de octubre de 2012, emitida en la sección Quinta dentro del expediente 2012-00043-00:

“La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1°) **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.** 2°) La 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.” (Negritas del Despacho.)

A tal efecto y del contraste nuevamente de cada una de las normativas que han sido señaladas por la parte demandante como vulneradas por los actos administrativos aquí acusados, así como de la valoración de las pruebas que fueron aportadas junto con la demanda, el Despacho reitera que no se logra visualizar fácilmente y hasta este momento procesal, que exista vulneración del ordenamiento jurídico referido; muy a pesar de la insistencia en la solicitud de decretar de dicha medida; puesto que tal como fue expuesto en el Auto recurrido, se tiene que:

➤ Frente a la Resolución No. 019752 expedida el 16 de octubre de 1997 por la Caja Nacional de

Previsión Social “*POR LA CUAL SE RECONOCE Y ORDENA EL PAGO DE UNA PENSIÓN MENSUAL VITALICIA DE JUBILACIÓN*” (ver fs. 31 a 34 del archivo [004Anexos](#) del expediente electrónico), a pesar de constatarse que al momento del estudio del otorgamiento de tal pensión se tuvieron en cuenta tiempos de servicio de carácter nacional, también es cierto que las pruebas demuestran que el causante Marino Paniagua León siguió laborando para el Departamento del Valle del Cauca hasta el año 2002, presumiéndose entonces que al continuar laborando con el Ente Territorial adquirió el tiempo requerido para acceder a la pensión de gracia; aspecto que dificulta el análisis de la legalidad de dicho acto administrativo en esta etapa previa del proceso, debiéndose analizar esta situación al momento de proferirse el fallo, lo cual permite colegir que contrario a lo expuesto por la parte demandante no existe *fumus boni iuris* (apariencia de buen derecho) necesario para el decreto de la medida cautelar en contra de este acto administrativo en particular.

➤ En lo que atañe a la Resolución RDP 0000921 expedida el 20 de enero de 2004 por la Caja Nacional de Previsión Social “*POR LA CUAL SE RELIQUIDA UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN*” (ver fs. 71 a 74 del archivo [004Anexos](#) del expediente electrónico), se advierte que la decisión allí contenida fue subrogada por el acto de ejecución contenido en la Resolución No. PAP 034855 expedida el 27 de enero de 2011 por la Caja Nacional de Previsión Social EICE -En liquidación- “*POR LA CUAL SE DA CUMPLIMIENTO A UN FALLO PROFERIDO POR EL JUZGADO PRIMERO DEL CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE GUADALAJARA DE BUGA*” (ver fs. 137 a 142 del archivo [004Anexos](#)), resultando en tal sentido inane pronunciarse sobre la suspensión provisional de aquel acto de reliquidación, como quiera que el mismo no está surtiendo actualmente efectos en el mundo jurídico.

➤ Con respecto a la Resolución No. RDP 021911 expedida el 24 de julio de 2019 por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) “*Por la cual se reconoce una Pensión de Sobrevivientes en cumplimiento de un fallo de tutela proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA SALA DE DECISIÓN*” (ver fs. 160 a 164 del archivo [004Anexos](#)), se constata que en su parte resolutive se limita a realizar una sustitución pensional en favor de la aquí demandante Gloria Inés Aguirre de Paniagua, con ocasión del fallecimiento del causante Marino Paniagua León; sin embargo, el apoderado judicial de la demandante solicita la suspensión provisional de este acto bajo el argumento de que al haber resultado inviable el otorgamiento de la pensión gracia en favor del causante, dado que para su concesión se tuvieron en cuenta tiempos de servicio del orden nacional, debe suspenderse igualmente éste acto administrativo que sustituye dicho beneficio pensional; sin embargo, lo cierto es que este acto de sustitución pensional corre la misma suerte del análisis efectuado en precedencia, comoquiera que éste quedó subrogado por la Resolución No. 023243 expedida el 01 de agosto de 2019 por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) “*POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN RDP 021911 DEL 24 DE*

JULIO DE 2019 del Sr. (a) PANIAGUA LEON MARINO, con CC No. 16,238,300" (ver fs. 150 a 153 del archivo [004Anexos](#)), mediante la cual se substituyó la pensión gracia en favor de la aquí demandada; resultando en tal sentido inocuo abordar el estudio de suspensión provisional de dicho acto administrativo, cuando el mismo no produce actualmente efectos jurídicos.

➤ Por último, en lo que corresponde a la Resolución No. 023243 expedida el 01 de agosto de 2019 por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) *"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN RDP 021911 DEL 24 DE JULIO DE 2019 del Sr. (a) PANIAGUA LEÓN MARINO, con CC No. 16,238,300"* (ver fs. 150 a 153 del archivo [004Anexos](#)), modificación que se realizó bajo las disposiciones de la Resolución No. PAP 034855 expedida el 27 de enero de 2011 por la Caja Nacional de Previsión Social EICE -En liquidación- *"POR LA CUAL SE DA CUMPLIMIENTO A UN FALLO PROFERIDO POR EL JUZGADO PRIMERO DEL CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE GUADALAJARA DE BUGA"* (ver fs. 137 a 142 del archivo [004Anexos](#)), nuevamente se fundamenta la solicitud de la suspensión provisional de los efectos jurídicos de este acto, bajo el argumento de que al haber resultado inviable el otorgamiento de la pensión gracia en favor del causante, dado que para su concesión se tuvieron en cuenta tiempos de servicio del orden nacional; sin embargo, y comoquiera que en el presente asunto no se resuelve suspender el acto administrativo que le reconoció al causante la pensión gracia, decae por sustracción de materia los argumentos que sirven de fundamento para solicitar la medida cautelar contra esta Resolución que se limitó a substituir tal beneficio pensional.

De otra parte, frente a los nuevos argumentos expuestos por el Abogado de la parte demandante en el memorial de recurso, los cuales se trasliteran a continuación:

"Por su parte, en lo que corresponde a la demostración del perjuicio irremediable para la procedencia de la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos demandados, resulta pertinente indicar que el objetivo de la misma, además de llevar consigo la apariencia de buen derecho, no es otro que el de salvaguardar los recursos del sistema general de pensiones, así como la sostenibilidad del sistema, todo ello, dentro de los principios generales de la seguridad social de universalidad, eficiencia y solidaridad, consagrados en la Ley 100 de 1993, por lo que el negar la medida cautelar, conlleva a que se siga prolongando en el tiempo el giro de las mesadas pensionales reconocidas bajo la figura de pensión de sobrevivientes, ocasionando un detrimento patrimonial de todo el sistema pensional y de las finanzas públicas, que genera un déficit fiscal, si en cuenta se tiene, que desde el año 2007 (fecha de reliquidación irregular de la pensión gracia), se vienen girando mesadas a cargo del tesoro público, por un valor adicional al que efectivamente se tiene derecho, pues se ha tenido como factor salarial la prima de clima, y la prima clima departamental.

Conforme lo anterior, haciendo un ejercicio de ponderación para el decreto de la medida cautelar de suspensión del acto administrativo, vale precisar que dentro del trámite procesal no se discute el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente en los términos manifestados, sino su reliquidación por un monto adicional al que no se tiene derecho, razón por la cual habría una disminución patrimonial de la parte demandada, más no perdería el derecho a la misma, por lo que no se vería afectado el derecho al mínimo vital.”

Se constata por el Despacho que las pretensiones de la demanda van encausadas a que se declare la nulidad integral de los actos administrativos aquí acusados y que como restablecimiento del derecho se ordene la suspensión, la exclusión de nómina y se revoque la pensión que fue reconocida tanto al causante como a su beneficiaria, y que aunado se ordene la devolución de todos y cada uno de los dineros que supuestamente fueron recibidos indebidamente; **resultando entonces contradictorias las manifestaciones realizadas por el apoderado judicial recurrente**, frente a que aquí no se está discutiendo el derecho de reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, sino que por el contrario lo único que se discute es la reliquidación pensional con inclusión de unos factores salariales de prima de clima y prima de clima departamental, a los cuales no tenía derecho el causante. Conllevando entonces a que estos nuevos argumentos que en nada corresponden con lo planteado en la demanda, no sean viables para sustentar la procedencia de decretar la medida cautelar pretendida, pues como se señaló en nada fundamentan la procedencia de la misma.

Conforme se ha explicado y en aras de determinar la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos sobre los cuales recae la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos, así como de la posible vulneración de las normas citadas por la demandante, se hace necesario efectuar una confrontación directa entre los actos censurados y el conjunto especial normativo que regula su expedición, y por otra parte realizar un análisis del material probatorio que se allegue al proceso en conjunto con la jurisprudencia del Consejo de Estado que haya sentado sobre el tema; lo que implica por tanto un estudio riguroso para determinar si efectivamente las decisiones adoptadas en su momento por la extinta Cajanal EICE para la concesión de la pensión gracia y su posterior reliquidación en favor causante, así como la decisión adoptada en su momento por la UGPP para la concesión de la pensión de sobrevivencia en favor de la señora Gloria Inés Aguirre de Paniagua, se encuentran transgrediendo el ordenamiento jurídico.

En tal sentido, se reitera que dicho estudio resulta inapropiado en esta oportunidad procesal, puesto que implica un examen de fondo que no es propio de esta etapa previa, ya que para ello es necesario hacer uso de un análisis normativo a profundidad junto con la jurisprudencia del Consejo de Estado, rebasando así la naturaleza de la figura de la suspensión provisional, y por ello la misma será

denegada, todo lo cual permite concluir que aún no existe *fumus boni iuris* (apariencia de buen derecho) necesario para el decreto de la medida cautelar.

Conforme a lo expuesto y comoquiera que tanto la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos aquí acusados, como el memorial recurso, incumplen con los requisitos establecidos para la procedencia de dicha medida, esta Sede Judicial reafirma su posición de negar la referida medida cautelar y, por tanto, no se repondrá la decisión recurrida.

Nuevamente se indica que, al tenor del artículo 229 de la Ley 1437 de 2021, la presente decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

EL RECURSO DE APELACIÓN

Ahora bien, frente al recurso de apelación propuesto de manera subsidiaria por el apoderado judicial de la demandante UGPP, se explica que la procedencia de dicho medio de impugnación se encuentra a su vez determinada en el artículo 243 del CPACA, que fue modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, del siguiente tenor:

*“Artículo 243. **Apelación. Son apelables** las sentencias de primera instancia y **los siguientes autos proferidos en la misma instancia:***

(...)

*5. **El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.***

(...)

*Parágrafo 1°. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. **La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.**”* (Negrilla por fuera de la norma.)

Siendo ello así, conforme a la norma trasliterada, comoquiera que el recurso de apelación fue interpuesto y sustentado oportunamente, y como no existen actuaciones pendientes, éste se concederá en el efecto devolutivo ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Guadalajara de Buga,

RESUELVE

PRIMERO. - No reponer el [Auto Interlocutorio No. 212 del 16 de mayo de 2024](#) de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO. - Conceder en el efecto **devolutivo** y ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la demandante, en contra del [Auto Interlocutorio No. 212 del 16 de mayo de 2024](#) a través del cual se negó el decreto de una medida cautelar.

TERCERO. - Una vez ejecutoriado el presente auto, por la Secretaría del este Despacho **procédase** con la remisión del expediente electrónico al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para lo de su competencia, de conformidad con los lineamientos del inciso 3° del artículo 125 del CGP², previas anotaciones de rigor en el sistema de información.

CUARTO. - Reconocer personería para obrar en calidad de apoderada judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) a la firma Legal Assistance Group S.A.S., identificada con el NIT No. 900.712.338-4, en los términos y para los efectos dispuestos en la Escritura Pública No. 139 del 18 de enero de 2022 protocolizada en la Notaría 73 del Círculo de Bogotá D.C.

Elaboró: YDT

Notifíquese y Cúmplase,

² “En los despachos en los que se encuentre habilitado el Plan de Justicia Digital, las remisiones se realizarán a través de la habilitación para acceder al expediente digital.”

Firmado Por:
Juan Miguel Martinez Londoño
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
002
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: **ebabfa537c975b8baf48587d9d41c0c6481bf86a0225bc8b0f1e569161e97b4**

Documento generado en 07/06/2024 03:37:52 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>