

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD

Medellín, veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	UGPP
DEMANDADO	RITA INES CADAVID LONDOÑO
RADICADO	05001 33 33 003 2020 0012100
ASUNTO	Niega medida cautelar de suspensión provisional del acto demandado
Interlocutorio	Nº 077

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, obrando por medio de apoderado judicial, presentó demanda contra la señora **RITA INES CADAVID LONDOÑO**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – LESIVIDAD, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para que previo el trámite del proceso ordinario, se acceda a la siguientes,

PRETENSIONES

1. Que se declare la nulidad de la resolución PAP 001776 del 24 de noviembre de 2009, mediante la cual la extinta CAJANAL reconoció pensión gracia a favor de la señora RITA INES CADAVID LONDOÑO, incluyendo en su liquidación entre otros factores salariales la prima de vida cara y la prima de licenciatura.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: UGPP
DEMANDADA: RITA INES CADAVID LONDOÑO
RADICADO: 05001-33-33-003-2020-00121-00

2. Que se declare que la señora RITA INES CADAVID LONDOÑO no le asiste derecho a percibir la prima de vida cara, ni la prima de licenciatura como factores para la liquidación de la pensión gracia.

3. En consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la señora RITA INÉS CADAVID LONDOÑO a restituir a la UGPP, las sumas de dinero que por concepto de prima de vida cara y prima de licenciatura se incluyó dentro de la liquidación de la pensión gracia, desde la fecha en que se hizo efectiva y hasta la fecha en que se efectúe el pago.

4. Que se pague a favor de la demandante, los intereses moratorios, desde la ejecutoria del fallo, la indexación sobre todos los valores adeudados y se condene en costas y agencias en derecho a la demandada.

SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

En un acápite especial de la demanda (folio 3-4 del archivo del expediente digital denominado "01DemandayAnexos") se solicita como medida cautelar, la suspensión provisional del acto administrativo demandado, para lo cual expone los siguientes fundamentos:

La Resolución No. PAP 001776 del 24 de noviembre de 2009, mediante la cual se reliquidó la pensión gracia a favor de la señora RITA INES CADAVID LONDOÑO incluyendo los factores salariales prima de vida cara y prima de licenciatura, es contraria a la Constitución Política, toda vez que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las Corporaciones Públicas de elección popular carecen de competencia para expedir actos administrativos creadores de factores salariales y prestacionales de los empleados públicos, porque esa es una atribución exclusiva del Congreso de la República y del Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias.

Aceptar la interpretación extensiva de los textos normativos que consagran los factores salariales para liquidar la pensión de jubilación incluyendo factores salariales extralegales, conllevaría una interpretación inconstitucional, pues se desconocerían preceptos de la Carta que distribuyen la competencia sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre los diferentes entes territoriales y nacionales.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: UGPP
DEMANDADA: RITA INES CADAVID LONDOÑO
RADICADO: 05001-33-33-003-2020-00121-00

No existe obligación de la UGPP respecto al reconocimiento pensional con base en factores salariales pagados por el ente territorial y por la falta de sustento jurídico de la inclusión de factores extralegales en la base para la liquidación de la pensión reconocida, en virtud de la inconstitucionalidad de las normas locales que crearon esos factores extralegales y la nulidad de las mismas decretadas por el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Antioquia respectivamente en sentencia del 20 de mayo de 2011.

Las primas de vida cara y de licenciado, por ser prestaciones que no tienen origen legal, no pueden ser tenidas en cuenta en la reliquidación de la pensión de jubilación y, por lo tanto, dicha reliquidación sólo debe estar sujeta a la inclusión de la prima de vacaciones y de navidad.

OPOSICION A LA MEDIDA CAUTELAR

La parte demandada mediante escrito que se encuentra en el documento del expediente electrónico denominado "10RespuestaMedidaCautelar", se opone al decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución PAP No. 001776 de 24 de noviembre de 2009, por las siguientes razones:

La pensión gracia le fue reconocida de acuerdo a las normas que para la fecha de la Resolución en mención se encontraban vigentes para todos los educadores del Nivel Nacional, además de que la pensión gracia no fue liquidada por la demandada, sino por la Entidad de Seguridad Social a la cual estaba afiliada, bajo los parámetros legales vigentes para la época.

Para el 24 de noviembre de 2009, la prima de vida cara, no había sido desconocida legalmente, le fue reconocida a todos los educadores de carácter nacional y departamental con el fin de subsidiar la difícil situación de algunos docentes, ubicados en lugares en los cuales la asignación mensual se veía menoscabada por la difícil situación que debía afrontar.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: UGPP
DEMANDADA: RITA INES CADAVID LONDOÑO
RADICADO: 05001-33-33-003-2020-00121-00

Aceptar la solicitud de suspensión provisional conlleva a menoscabar el derecho que le asiste a la demandada de tener una vida digna, al amparo que logró por haber laborado como docente desde el 4 de noviembre de 1979 hasta el 5 de noviembre de 2010, suspensión que se fundamenta en una supuesta lesividad a los intereses del Estado, aplicando una jurisprudencia posterior a la fecha de reconocimiento de la pensión gracia de la demandada.

La aceptación de la suspensión del acto administrativo demandado, es aceptar la retroactividad de la jurisprudencia, su aplicación a hechos causados con anterioridad a su expedición y más tratándose de Acto Administrativos que contienen el reconocimiento de derechos adquiridos, como es la Pensión Gracia, su aplicación retroactiva solo podría aplicarse excepcionalmente cuando frente al reclamante se prueba: abuso del derecho o enriquecimiento ilícito, que no es el caso de la señora RITA INÉS CADAVID LONDOÑO, a quien en ningún momento frente a su conducta se tipificaron tales acciones.

Teniendo en cuenta que la pensión gracia concedida por CAJANAL a la demandada lo fue bajo normas existentes para la época de reconocimiento y que de existir un error en la Entidad a ella no le corresponde asumirlo y que suspender la efectividad del Acto Administrativo impediría el cobro normal de la pensión a la que tiene derecho, colocándola en una situación de insolvencia, por cuanto la pensión hace parte de lo necesario para soportar una vida digna, solicita no decretar la medida cautelar de suspensión del acto administrativo y surtir el trámite procesal a fin de que se pruebe en oportunidad el derecho que le asiste a la demandada.

CONSIDERACIONES

1. El problema jurídico

El problema jurídico que debe resolver el Juzgado en esta oportunidad se contrae a establecer si en el caso de la referencia procede decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

2. Generalidades sobre las medidas cautelares

De conformidad con el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 -, *“En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia...”*. Entre las medidas cautelares que el juez o magistrado ponente puede decretar se encuentra la de *“3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo”* (numeral 3º del artículo 230 *ibídem*), que es la que se solicita en el caso de la referencia.

En los artículos 231 a 233 del mismo Código se determinan los requisitos, la caución y el procedimiento para decretar las medidas cautelares, normas aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las enunciadas en el artículo 230; la caución no se requiere cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos (artículo 232 *ibídem*).

Como requisitos para que proceda una medida cautelar se resaltan, los siguientes, según el artículo 231 del C.P.A.C.A.:

- (i) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
- (ii) Que el demandante haya demostrado, aunque sea sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
- (iii) 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.

(iv) Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

- Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
- Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Por su parte, el inciso primero del mismo artículo 231 señala que cuando se pide 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 presente en escrito separado, cuando tal 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"*.

De conformidad con lo anterior, para que proceda la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto demandado, se deben cumplir los siguientes requisitos¹:

- Que sea solicitada en la demanda, o en escrito separado en cualquier tiempo.
- Que sea solicitada en procesos contra actos administrativos definitivos, pues se está en presencia de pretensiones de nulidad o de nulidad con restablecimiento del derecho.
- Que la causal sea la de violación de las normas invocadas por el demandante.
- Que la procedencia de la medida surja de la confrontación del acto acusado con *las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud*, de lo que se desprende que no hay necesidad que tal violación sea ostensible, como lo disponía el derogado Código de 1984.

¹ ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, segunda edición actualizada, 2012, Legis, Bogotá, D.C., pág. 360.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: UGPP
DEMANDADA: RITA INES CADAVID LONDOÑO
RADICADO: 05001-33-33-003-2020-00121-00

- Que sea demostrada *al menos sumariamente* la existencia del daño cuando a la nulidad se acumule la pretensión de restablecimiento del derecho. (...)”. Con referencia al perjuicio y su prueba – dice la doctrina² –

“Aunque la ley no lo exija, el perjuicio que sufra o pueda sufrir el actor deberá tener cierta gravedad, ya que la magnitud de la medida y sus alcances no podrán permitir que cualquier perjuicio, por leve que sea, justifique la medida.

La gravedad del perjuicio no es una simple noción cuantitativa, sino que debe enfocarse desde el punto de vista de la situación personal del afectado en cuanto signifique repercusión seria y obstáculo para el ejercicio de su derecho subjetivo, ya que la ejecución del acto administrativo impediría el goce normal del mismo.

En cuanto a la prueba sumaria exigida como prueba del perjuicio, cabe recordar que ésta debe ser plena, intrínsecamente, pero sin cumplir en torno a ella, como lo dice la Corte Suprema, ciertas formalidades que son las que en definitiva le dan el carácter de controvertida.

Es apenas obvio que si el legislador quiere que las pruebas para decidir la suspensión se evalúen en algunos casos antes de que sean públicas y controvertidas, deberá darles el carácter de pruebas sumarias. Por lo tanto, podrá demostrarse el perjuicio sufrido con el acto administrativo y su gravedad mediante declaraciones de testigos o por una peritación o inspección judicial anticipada; y aún mediante un documento privado. Al ser la prueba sumaria una excepción, requiere que el legislador así la califique expresamente, ya que no podrá dársele ese carácter por analogía”.

Bajo la vigencia de la Ley 1437 de 2011, ante la solicitud de una medida cautelar, el Juez no se encuentra atado a la exigencia consistente en que la vulneración de las normas superiores sea manifiesta o que la misma salte a la vista, criterio que era determinante bajo la normatividad anterior, sino que se le concede la facultad de realizar un análisis más completo e interpretativo de las normas que se le presenten como violadas, así mismo, de los propios actos administrativos de los cuales se solicita la declaratoria de nulidad y su previa suspensión provisional y de las pruebas que se presenten al plenario.

3. La solución de la medida cautelar en el caso concreto

3.1. Se solicita como medida cautelar la suspensión provisional del acto administrativo demandado, la Resolución PAP 001776 del 24 de noviembre de 2009, mediante la cual la extinta CAJANAL reconoció pensión gracia a favor de la señora RITA INES CADAVID LONDOÑO, incluyendo en su

² BETANCUR JARAMILLO, Carlos, Derecho Procesal Administrativo, octava edición, 2013, Señal Editora, Medellín, pág. 390-391.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: UGPP
DEMANDADA: RITA INES CADAVID LONDOÑO
RADICADO: 05001-33-33-003-2020-00121-00

liquidación entre otros factores salariales: la prima de vida cara y la prima de licenciatura.

Como fundamento de la suspensión provisional, argumenta la parte demandante que el acto administrativo impugnado es contrario a la Constitución Política, toda vez que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las Corporaciones Públicas de elección popular carecen de competencia para expedir actos administrativos creadores de factores salariales y prestacionales de los empleados públicos, porque esa es una atribución exclusiva del Congreso de la República y del Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias.

3.2. Con la demanda y la solicitud de suspensión provisional, se aportó el expediente administrativo pensional donde obra la Resolución No. PAP 001776 del 04 de noviembre de 2009, por medio de la cual la extinta CAJANAL reconoció pensión gracia a favor de la señora RITA INES CADAVID LONDOÑO, incluyendo en su liquidación, entre otros factores salariales, la prima de vida cara y la prima de licenciatura.

3.3. La facultad de suspender los efectos de un acto administrativo tiene un carácter excepcional por cuanto supone que provisionalmente y hasta tanto se resuelva con fallo definitivo la litis, pierde el atributo de la ejecución del acto administrativo demandado – se suspende provisionalmente sus efectos-, salvo que con antelación a la sentencia se provea el levantamiento de la medida cautelar que se hubiere decretado; y el Juez deba verificar en cada caso concreto que la medida se ajuste a los requisitos que el Legislador estableció para su decreto, previstos en el artículo 231 del C.P.A.C.A.

Estas exigencias legales sobre el fundamento y requisitos de las medidas cautelares suponen una carga argumentativa a cargo del peticionario, toda vez que se constituye en un requisito encaminado a entregarle al juez la totalidad de los razonamientos con base en los cuales se concluya en el primer análisis que le asiste el derecho a la parte actora.

3.4. El derecho a la pensión de jubilación de la demandada no se encuentra en discusión, tanto que la Entidad, al verificar cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo, expidió la Resolución PAP 001776 del 04 de noviembre de 2009 (folios 18 a 20 del documento "01DemandayAnexos"), por medio de la cual reconoció el derecho pensional, a partir del 02 de junio de 2009.

El motivo de inconformidad surge es respecto al IBL, con que se liquidó la pensión gracia de la señora RITA INES CADAVID LONDOÑO cuando se incluye, además de la asignación básica, otros factores salariales devengados en el año anterior al estatus de jubilada, entre ellos, la prima de vida cara y la prima de licenciado que, según la demandante no están incluidos en la ley sino que fueron consagrados en normas locales declaradas nulas por la jurisdicción de lo contencioso Administrativo.

3.5. Estima el Juzgado que el decreto de la medida de suspensión provisional del acto demandado en esta oportunidad del proceso, mediante el cual reconoce y liquida una pensión que data del año 2009, afectaría el mínimo vital de la señora RITA INES CADAVID LONDOÑO y el principio de confianza legítima, porque fue la misma entidad la que reconoció y liquidó la pensión de jubilación con fundamento en la ley vigente para entonces.

La pensión constituye un medio de protección para la pensionada después de muchos años de trabajo; y como lo afirma la apoderada de la demandada, la suspensión del acto conllevaría un menoscabo del derecho que le asiste a tener una vida digna. Además, suspender la efectividad del Acto Administrativo impediría de contera el cobro mensual de su pensión, colocándola en una situación de insolvencia y vulnerabilidad.

3.6. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el concepto de mínimo vital debe ser evaluado desde un punto de vista de la satisfacción de las necesidades básicas como la alimentación, el vestuario, la salud, la educación, la vivienda y la recreación; y el derecho a la pensión de sobrevivientes y/o sustitución pensional, se encuentra ligado a los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital. La afectación al mínimo vital en los adultos mayores es especialmente

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: UGPP
DEMANDADA: RITA INES CADAVID LONDOÑO
RADICADO: 05001-33-33-003-2020-00121-00

relevante, y más cuando la pensión es la única fuente de ingreso que se tiene.

3.7. En este caso, también resulta relevante el análisis de los efectos de las sentencias de nulidad de los actos administrativos locales que reconocieron las primas que ahora se pretende sean eliminadas del acto de reconocimiento pensional que, según la demanda, fueron dictadas por el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia del 20 de mayo de 2011, y analizar si aplican retroactivamente en el caso de la referencia donde la pensión se reconoció desde al año 2009.

3.8. Adicionalmente, resulta desproporcionado y violatorio de los derechos del pensionado solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo demandado mediante el cual se reconoce la pensión de la demandada que acreditó el cumplimiento de los requisitos de edad y tempo de servicio, cuando lo que es materia de debate es sólo la inclusión de algunos factores salariales.

3.9. Tampoco obra prueba aportada por la parte demandante de la existencia del daño. El sólo señalamiento de que se configura un perjuicio causado a la entidad accionante no es suficiente como prueba del perjuicio que exige el numeral primero del artículo 231 del CPACA, según el cual, además de la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, se debe aportar **la prueba al menos sumaria de la existencia de estos, cuando se propone el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.**

4. En conclusión, se negará la suspensión provisional de los efectos del acto demandado porque no se cumplen los requisitos exigidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: UGPP
DEMANDADA: RITA INES CADAVID LONDOÑO
RADICADO: 05001-33-33-003-2020-00121-00

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLIN,**

RESUELVE

NEGAR LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSION PROVISIONAL de los efectos del acto administrativo demandado, representado en la Resolución PAP 001776 del 04 de noviembre de 2009, expedida extinta **CAJANAL** mediante la cual se reconoció pensión gracia a favor de la demandante, la señora **RITA INES CADAVID LONDOÑO.**

NOTIFÍQUESE


JOSE IGNACIO MADRIGAL ALZATE
Juez'

N.E.

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD

CERTIFICO:

Que en la fecha el auto anterior se notificó por **ESTADO ELECTRÓNICO Y SE ENVIÓ UN MENSAJE DE DATOS A QUIENES SUMINISTRARON SU DIRECCIÓN ELECTRÓNICA**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del C.P.A.C.A.

Medellín, **08 DE MARZO DE 2021.** Fijado a las 8 a.m.

BEATRIZ HELENA TRUJILLO BETANCOURT
Secretaria