



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
MAGISTRADO PONENTE: BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

EXPEDIENTE ELECTRÓNICO

Ibagué, siete (7) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**RADICACION:** 73001-33-33-003-2020-00148-01 (214-2022)  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)  
**DEMANDANTE:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
**DEMANDADO(S):** LUZ MERY MORA VANEGAS  
**TEMA:** MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la entidad demandante, contra el auto de fecha 16 de diciembre de 2021, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, mediante el cual, negó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución GNR 147421 del 20 de mayo de 2015.

**ANTECEDENTES**

- ✓ La Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, actuando por conducto de apoderada judicial, interpuso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin que se declarara la nulidad de la Resolución No. GNR 147421 del 20 de mayo de 2015, acto mediante el cual COLPENSIONES, ordenó Reconocimiento y pago de la Pensión de vejez a la señora LUZ MERY MORA VANEGAS, sin ser beneficiaria de las disposiciones de la Ley 33 de 1985, norma que le fue aplicada por remisión expresa del art. 36 de la Ley 100 de 1993.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó se ordenara a la demandada reintegrar las sumas de dinero canceladas en el periodo comprendido del 01 de junio de 2015 al 22 de octubre de 2016, aduciendo que, a partir de esa última fecha, la señora Mora Vargas tiene derecho a la pensión de vejez, de acuerdo con el artículo 9 de la ley 797 de 2003, que modificó el artículo 33 de la ley 100 de 1993; como también, que sean indexadas las sumas de dinero reconocidas y el pago de intereses a que hubiere lugar.

Así mismo, junto al libelo demandatorio la Administradora Pensional presentó solicitud de **medida cautelar de suspensión provisional** de los efectos jurídicos de la Resolución GNR 147421 del 20 de mayo de 2015.

RADICACION: 73001-33-33-003-2020-00148-01 (214-2022)  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)  
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
DEMANDADO(S): LUZ MERY MORA VANEGAS

Como fundamento de su petición, indicó que, en el caso concreto, el Instituto de Seguros Social al expedir la resolución GNR 147421 del 20 de mayo de 2015, que reconoció una pensión de vejez a favor de la señora LUZ MERY MORA VANEGAS, no fue estudiada con observancia de los requisitos que exige el ART. 36 de la Ley 100 de 1993, toda vez que COLPENSIONES, obvió que la demandada al 01 de abril de 1994, fecha en la que entró en vigencia la ley 100 de 1993, no contaba ni con la edad ni con las semanas o tiempo de servicio, para poder ser beneficiaria del régimen anterior, que para el caso es la Ley 33 de 1985, pues contaba con 34 años de edad y con 669 semanas de cotización, equivalentes a 13 años y 7 meses de servicios prestados, insuficientes para ser beneficiaria del régimen de transición.

En consideración, expresó que, la demandada no acreditó los requisitos exigidos por el art. 36 de la ley 100 de 1993, para acceder a la pensión de vejez, bajo los parámetros de la Ley 33 de 1985. Adicionalmente, puntualizó que, de persistir los efectos del acto administrativo, se seguirán pagando mesadas a una persona que no tiene derecho a la pensión de vejez bajo la norma aplicada y muy difícilmente se podrán recuperar los dineros pagados a la Demandada, causando con ello, graves y enormes perjuicios a la Entidad, afectando la estabilidad financiera del sistema general de pensiones (*Documento Demanda y Poder del Expediente Digital*).

- ✓ Mediante auto de fecha del 16 de diciembre de 2020, el Juzgado Tercero Oral Administrativo del Circuito de Ibagué se corrió traslado a la parte demandada para que se pronunciara sobre la medida cautelar, dentro del término de cinco (5) días (*Documento No. Al Corres traslado Solicitud de medida cautelar del Expediente Digital*).
- ✓ Dentro del termino de traslado, se pronunció el apoderado de la parte demandada, indicando que se oponía a la prosperidad de la medida cautelar provisional, en razón a que la señora Luz Mery Moras Vargas es merecedora de la pensión de vejez por el régimen transicional, como lo expone el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

Señaló que, COLPENSIONES hace alusión a que ha violado la ley 33 de 1985, en el entendido que la señora LUZ MERY MORA VARGAS, no cumple con los requisitos establecidos en la misma para ser acreedora de la pensión de vejez, sin embargo, aduce que es dable hacer mención, que los requisitos establecidos para ser beneficiario del régimen transicional, están establecidos en la ley 100, artículo 36, en concordancia con el Decreto 1068 de 1995, artículo 151, en el cual se hace referencia a la vigencia del sistema general de pensiones.

Por lo anteriormente, expuso que, si se analiza con detenimiento el citado artículo, se evidencia que, para los empleados del sector público de carácter Departamental, Municipal y Distrital, la vigencia de este sistema pensional rige a partir del 03 de junio de 1995, fecha para la cual, su mandante tenía 35 años, cumpliendo con la edad estipulada para hacerse acreedora de la pensión de vejez por Régimen transicional; siendo ratificada esta circunstancia en el Decreto 1068 de 1995.

RADICACION: 73001-33-33-003-2020-00148-01 (214-2022)  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)  
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
DEMANDADO(S): LUZ MERY MORA VANEGAS

Puntualizó que, los beneficios emanados de la PENSIÓN DE VEJEZ POR RÉGIMEN TRANSICIONAL, comenzó a aplicar para la fecha del 30 de junio de 1995, conforme con el artículo 195 de la ley 100 de 1993, comprendiendo a los servidores públicos de nivel departamental, municipal y distrital, afirmando que la señora Mora Vanegas acredita todos y cada uno de los requisitos de este régimen.

En consideración, precisó que COLPENSIONES pretende inducir en error, al solicitar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la resolución GNR 147421 de mayo de 2015, toda vez que, generaría la vulneración de derecho fundamental al mínimo vital, derecho que le asiste a la señora LUZ MERY MORA VARGAS, y que conforme con la CORTE CONSTITUCIONAL, el derecho al mínimo vital se considera como un derecho de carácter FUNDAMENTAL, y que dentro de sus principales características tiende a ser cualitativo, tal como se indicó en sentencia T-716 DE 2017

Así mismo, manifestó que, al ser este el único medio de solvencia de la señora MORA, estos recursos son encaminados a vivienda y vida digna, pues son los recursos que destina para subsistir, y con los que cumple las obligaciones emanadas del pago de servicios públicos, tales como: AGUA, LUZ, GAS, INTERNET, VESTIMENTA, RECREACIÓN, así como también, las que se desprenden de su estado de salud, ya que su mandante fue diagnosticada con CERVICALGIA CRÓNICA SEVERA, y actualmente, esta siendo tratada por el SERVICIO DE DOLOR Y CUIDADOS PALIATIVOS, en el HOPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA E.S.E, para los diagnósticos de LUMBOCIATICA VS CANAL ESPINAL ESTRECHO, CERVICO BRAQUIAL DE ORIGEN DEGENERATIVO y problemas de HIPERTENSIÓN ARTERIAL CRÓNICA.

Bajo esta circunstancia, arguyó que la MEDIDA CAUTELAR que fue solicitada por parte de la entidad pensional, con el fin de que se suspenda de manera provisional el acto administrativo demandando, no debe ser decretada, porque se estarían vulnerando derechos de carácter fundamental, tal y como lo estipula la Carta Política, en virtud a que con la suspensión, se menoscabarían los derechos a la VIDA, SALUD, MINIMO VITAL Y VIVIR DIGNAMENTE, pues no tendría un medio para subsistir, sumado a que, con los padecimientos que tiene la señora MORA, se le hace imposible continuar con la vida laboral (*Documento No. A3. Contestación Medida Cautelar del Expediente Digital*).

### PROVIDENCIA IMPUGNADA

En auto del 16 de diciembre de 2021, el A Quo resolvió negar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución GNR 147421 del 20 de mayo de 2015, por medio del cual, COLPENSIONES reconoció una pensión de vejez a la señora LUZ MERY MORA VANEGAS.

Como fundamento de su decisión, expresó lo siguiente:

*(...)*

*En el presente caso, la parte actora aduce que el reconocimiento pensional*

RADICACION: 73001-33-33-003-2020-00148-01 (214-2022)  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)  
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
DEMANDADO(S): LUZ MERY MORA VANEGAS

*cuestionado viola el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ya que la demandada, aunque acreditó 1.669 semanas, no era beneficiaria del régimen de transición puesto que al 1º de abril de 1994 sólo acreditó 669 semanas (13 años y 7 meses de servicio) y contaba con 34 años de edad. (...)*

*En atención a las pautas trazadas en las providencias líneas atrás referidas, se tiene que la suspensión provisional solicitada por la presunta expedición del acto atacado con infracción de las normas en que debía fundarse - Ley 100, art. 36, régimen de transición-, debe denegarse, ya que con lo hasta el momento acreditado en el expediente, no relucen con claridad o por lo menos de manera suficientemente razonada, los vicios que se alegan respecto del acto administrativo que se acusa, como pasa a explicarse:*

*-Por la fecha de nacimiento de la señora Luz Mery Mora Vanegas -22 de octubre de 1959-, habría que señalar que para el 1º de abril de 1994 no cumplía con el requisito de edad para ser beneficiaria del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100, ya que solo contaba con 34 años.*

*En punto al cumplimiento del requisito alternativo del tiempo de servicio cotizado, en el acto administrativo demandado se menciona el tiempo cotizado a la extinta Cajanal desde 1980, con algunas interrupciones. Por ende, al tomar en cuenta esa información, a simple vista se advierte que, al 1 de abril de 1994, la señora Mora Vanegas había cotizado al sistema algo más de 13 años aproximadamente, luego entonces, tampoco estaría satisfecho.*

*Sin embargo, como la señora Luz Mery Mora Vanegas prestó sus servicios desde el año 1980 en la Empresa Social del Estado del nivel departamental - Hospital Federico Lleras Acosta-, tenía la condición de servidora del nivel territorial y por esa razón la entrada en vigencia de Ley 100 de 1993 se difirió hasta el 30 de junio de 1995, según lo dispuesto en el parágrafo del artículo 151 de la mencionada ley, (...).*

*A partir de lo anterior, se requiere un examen mayor y que supera el estudio propio de una medida cautelar, con miras a determinar con precisión hasta qué momento tenía la demandada para acreditar los requisitos para ser beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 y si los cumplió o no, para a partir de ello entrar a definir si para la fecha en que se le reconoció la pensión por vejez, ya tenía el estatus jurídico que determinara la viabilidad de tal determinación hoy cuestionada por Colpensiones o si como lo alega la entidad demandante, la afiliada no reunía los requisitos de ley para que se le aplicara el régimen de transición y por ende el reconocimiento pensional.*

*Tales circunstancias imposibilitan establecer de manera integral en este momento procesal, la existencia de la vulneración de las disposiciones invocadas en la demanda en la forma que se requiere para adoptar una medida de suspensión provisional, pues obligan a un detenido y exhaustivo análisis de los elementos fácticos y jurídicos que intervienen en el caso, lo cual será posible realizar al momento de emitir la decisión de fondo.*

*Por lo anterior, el requisito que exige el artículo 231 del CPACA consistente en que procede la suspensión provisional "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*

RADICACION: 73001-33-33-003-2020-00148-01 (214-2022)  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)  
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
DEMANDADO(S): LUZ MERY MORA VANEGAS

*allegadas con la solicitud", no concurre en este caso para acceder a la medida cautelar solicitada.*

*Aunado a lo anterior resalta el Despacho, que de ser decretada la suspensión provisional pedida, el resultado de esta sería el de privar a la demandada durante el trámite del proceso, del ingreso derivado de una pensión a un adulto mayor, por tanto sujeto de especial protección constitucional, pues será en la decisión de fondo donde se decidirá si se accede o no a la nulidad pedida, lo que podría afectar derechos fundamentales como el mínimo vital, salud, dignidad humana y el debido proceso, entre otros, máxime cuando no se encuentra probado que ella disponga de otros recursos, pero si está demostrado que la mesada pensional que devenga la accionante corresponde a un salario mínimo y que en la actualidad padece de algunas condiciones de salud que se encuentran en tratamiento médico. (...) “.*

### RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la anterior decisión, la apoderada judicial de la entidad demandante interpuso recurso de apelación, manifestando que, se han observado todos y cada uno de los requisitos exigidos por la Ley, para que la medida de que trata los artículos 229 y siguientes del CPACA, sea decretada, pues se hace necesario que el Despacho interrumpa una afectación mayor al tesoro público, ya que a la demandada se le otorgó una pensión de vejez de manera irregular, que no puede perdurar en el tiempo hasta que se tome una decisión definitiva en la presente Litis y ese fue precisamente el objetivo del legislador con las disposiciones normativas que regulan la medida cautelar en este tipo de acciones.

Precisó que, en el caso objeto de estudio se satisfacen los requisitos advertidos en el artículo 231 del CPACA, los cuales son (i) la presentación de la solicitud de la medida cautelar; (ii) que se advierta la violación de las normas invocadas como tales en el acto administrativo demandado, con la confrontación del mismo con tales normas o del estudio de las pruebas allegadas y (iii) se pruebe sumariamente la existencia de perjuicios.

Lo anterior, en razón a que, con las pruebas obrantes en el expediente administrativo, se observa que la señora Luz Mery Mora Vanegas, nació el 22 de octubre de 1959 según registro civil de nacimiento, quien además efectuó cotizaciones a otras cajas en los siguientes periodos:

ENTIDAD LABORO	DESDE	HASTA	NOVEDAD
HOSP FEDERICO LLERAS	19800812	19820308	TIEMPO SERVICIO
HOSP FEDERICO LLERAS	19820323	19941231	TIEMPO SERVICIO
HOSP FEDERICO LLERAS	19950101	20001130	TIEMPO SERVICIO

Asimismo, estableció que la señora LUZ MERY MORA VANEGAS, para el 1 de abril de 1994, fecha en la cual entró en vigencia la Ley 100 de 1993, contaba con 34 años de edad y 669 semanas de cotización, equivalentes a 13 años y 7 meses de servicios prestados, advirtiendo que, la parte demandada pese a encontrarse vinculada a una entidad pública de orden Departamental, como lo es la E.S.E HOSPITAL FEDERICO LLERAS ACOSTA DE IBAGUÉ, a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, dicha entidad se encontraba realizando sus aportes a una entidad de Previsión Social como lo es CAJANAL hoy UGPP, de conformidad con la información contenida en los

RADICACION: 73001-33-33-003-2020-00148-01 (214-2022)  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)  
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
DEMANDADO(S): LUZ MERY MORA VANEGAS

formatos CLEBP que obran en el expediente pensional que se acompaña con la demanda.

En tal sentido, expresó que, independiente de la naturaleza de vinculación, al estar afiliada a esa entidad el sistema General de pensiones, la vigencia de que trata el régimen de transición es desde el 1 de abril de 1994 y no el 30 de junio de 1995, motivo por el cual, la asegurada no es beneficiaria del régimen de transición, de lo que es claramente deducible que la pensión de vejez reconocida mediante Resolución GNR 147421 del 20 de mayo de 2015 es contraria a derecho, motivo por el cual, su representada procedió a requerir a la accionada, para que allegara consentimiento de revocatoria del acto demandado, al hallar que el mismo se encontraba incurso en causal de nulidad contenida en el Artículo 93 del CPACA.

Aduce que, al no ser la demandada beneficiaria del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, la parte actora procedió a estudiar la prestación a la Luz de lo previsto en el artículo 33 ibídem, modificado por la Ley 797 de 2003, encontrándose que es beneficiaria de la pensión de vejez bajo esta normatividad, lo que automáticamente modifica la fecha del estatus pensional y por ende, al efectuarse la correspondiente operación aritmética de la liquidación del IBL, la mesada que en derecho debe percibir la demandada es inferior a la que actualmente viene percibiendo.

Reiteró que, se hace necesario el decreto de la medida de suspensión provisional del acto acusado de nulidad, ya que se está causando un grave perjuicio económico a la entidad, tal y como se demuestra con el certificado de devengados y deducciones emitidos por la entidad, en donde se pueden verificar las sumas de dinero que ha venido recibiendo la demandada sin tener derecho, toda vez que se estaría protegiendo y salvaguardando el interés general sobre el particular, pues se ha generado una afectación financiera que perjudica de igual manera otras pensiones o los derechos pensionales de otros ciudadanos, que han cumplido los requisitos de ley para acceder a la prestación social y en un monto legalmente determinado.

Argumentó que, lo pretendido por Colpensiones con la medida provisional es detener una mayor afectación al patrimonio de la entidad, salvaguardando la sostenibilidad del sistema pensional, y dando paso de esta manera al cumplimiento de los principios y objetivos del sistema de seguridad social pensional, como lo es el de garantizar las prestaciones económicas de sus afiliados, para que así muchos de los colombianos puedan acceder a una pensión digna y ajustada a los parámetros de Ley.

Por lo anterior, solicitó se revoque la providencia emitida por el A Quo y en consecuencia, se proceda a acceder a la medida cautelar (*Documento No. A6. Recurso de Apelación del Expediente Digital*).

### TRÁMITE DEL RECURSO

- ✓ El día 19 de enero de 2022, la Secretaría del Juzgado de Conocimiento fijó en lista el recurso, por el término de un (01) día, y al vencimiento de éste, corrió traslado a la parte demandada por el término de tres (03) días (*Documento No. A8. Constancia Secretarial del Expediente Digital*).

RADICACION: 73001-33-33-003-2020-00148-01 (214-2022)  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)  
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
DEMANDADO(S): LUZ MERY MORA VANEGAS

- ✓ En escrito remitido vía correo electrónico, el apoderado de la parte demandada recorrió el término de traslado, argumentando que, la misma entidad estableció que la señora LUZ MERY MORA VANEGAS, en la fecha del 1 de abril de 1994, fecha de la vigencia de la ley 100 del 1993, tenía 34 años, lo cual era cierto, pero en concordancia con el Decreto 1069 de 1995, artículo 1º, la entrada en vigor del Sistema General de Pensiones para los servidores públicos, fue a partir del 30 de junio de 1995, fecha para la cual aduce, su poderdante ostentaba los 35 años de edad, lo que de igual manera se edifica en el artículo 195 de la ley 100 de 1993, para los servidores públicos de nivel departamental, municipal y distrital, por ende, la señora Mora Vanegas acreditaba los requisitos de que trata las normas citadas con antelación.

Reiteró que, de decretarse la medida cautelar solicitada, se generaría afectación a los derechos fundamentales al mínimo vital, vivienda y vida digna, aunado al derecho a la salud, atendiendo que la señora Mora Vanegas se encuentra en delicado estado de salud, debido a las patologías que padece, consistentes en: cervicalgia crónica severa e hipertensión arterial crónica.

Por lo anterior, solicitó se confirme en su integridad la decisión emitida por el A Quo (*Documento A9. Parte Demandada Descorre Traslado del Recurso del Expediente Digital*).

## CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer el recurso de apelación de la referencia, de conformidad con el numeral 5º del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 62 de la ley 2080 de 2021.

### PROBLEMA JURÍDICO

La controversia jurídica se centra en determinar si fue acertada la decisión del A Quo, al haber negado el decreto de la medida cautelar del acto administrativo demandado a través del presente medio de control; o si por el contrario, se debe revocar la decisión del A Quo y, por ende, decretar la medida cautelar, al encontrarse acreditados los presupuestos previstos en el artículo 231 del CPACA, tal y como lo indica el recurrente.

### ESTUDIO SUSTANCIAL

Por expreso mandato constitucional, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es la competente para suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos, que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial<sup>1</sup>.

A su turno el artículo 231 del C.P.A.C.A. prevé los requisitos para que proceda la suspensión de los efectos del acto administrativo, en los siguientes términos:

---

<sup>1</sup> Artículo 238 Constitución Política.

RADICACION: 73001-33-33-003-2020-00148-01 (214-2022)  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)  
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
DEMANDADO(S): LUZ MERY MORA VANEGAS

**“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 el contenido y alcance de la figura procesal citada, el H. Consejo de Estado, se ha pronunciado, en los siguientes términos<sup>2</sup>:

*“La medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo como medida cautelar que es, según las voces del artículo 229 del C. de P.A. y de lo C.A. exige “petición de parte debidamente sustentada”, y acorde con el 231 ibídem, 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”.*

*Entonces, la nueva norma precisa que: 1°) 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. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación. 2°) 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.*

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN QUINTA - consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez - Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil trece (2013) - N° de Radicación: 110010328000201300021-00 - Actor: Tito Llerena Salazar y otro - Accionado: Luis Fernando Forero Lozano – Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada.

RADICACION: 73001-33-33-003-2020-00148-01 (214-2022)  
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)  
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
DEMANDADO(S): LUZ MERY MORA VANEGAS

*De esta manera, lo que en la Ley 1437 de 2011 representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la transgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que, desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1) realizar un **análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2) que también pueda **estudiar** las pruebas allegadas con la solicitud”.*

Respecto a su decreto el Órgano de Cierre, fijó sus parámetros<sup>3</sup>

*“De las expresiones “manifiesta” y “confrontación directa” contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura **excluía** que el operador judicial pudiera incursionar en **análisis** o **estudio**, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer “prima facie”, esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.*

*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 2° 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 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.**” (Negrillas fuera del texto original)*

Así las cosas, es evidente que la nueva normatividad, no parte del mero cotejo, sino que dicha norma faculta al operador judicial para efectuar un examen más profundo de los textos normativos propuestos, para efectos de decidir si el acto administrativo objeto de la medida se aviene o no a la legalidad.

A su turno, sea necesario recordar en los términos del artículo 103 del C.P.A.C.A, que los procesos que se adelanten ante esta jurisdicción tienen por objeto la **efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley**, y la preservación del orden jurídico, además de señalarse que, en la aplicación e interpretación de las normas de la codificación especial, deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN QUINTA - CONSEJERA PONENTE (E): SUSANA BUITRAGO VALENCIA - Bogotá D. C., trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012) - Radicado número: 11001-03-28-000-2012-00042-00 - Demandante: JOHAN STEED ORTIZ FERNÁNDEZ. - Demandados: KAROL MAURICIO MARTÍNEZ RODRÍGUEZ y ALEXANDER LOSADA CLEVES.

**RADICACION:** 73001-33-33-003-2020-00148-01 (214-2022)  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)  
**DEMANDANTE:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
**DEMANDADO(S):** LUZ MERY MORA VANEGAS

Descendiendo al caso bajo estudio y según lo relatado por la apoderada de la entidad demandante, los efectos del acto administrativo objeto de petición de anulación debe ser suspendido, en razón, a que conforme los documentos obrantes en el expediente, concluye que la demandada no era beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, pues a su juicio, a la fecha de entrada en vigencia de la misma (01 de abril de 1194), no acreditaba la edad ni las semanas o tiempo de servicio, ya que contaba con 34 años de edad y 669 semanas de cotización, equivalentes a 13 años y 7 meses de servicios prestados, insuficientes para ser beneficiaria de dicho régimen; por lo que la norma a aplicar era la contenida en la Ley 797 de 2003, y por ende, el valor de la mesada pensional, debía ser menor a la que percibe en la actualidad.

De lo anterior, realizado el juicio de ponderación de intereses, no se advierte que resulte más gravoso para el interés público o que se le cause un perjuicio irremediable a la parte actora, el negarse la medida cautelar deprecada, y que se afecten sus finanzas por continuar pagando las mesadas pensionales en favor de la demandada; por el contrario, acceder a ella, afectaría los derechos fundamentales reconocidos a la señora Luz Mery Mora, máxime cuando se advierte que, la mesada pensional que recibe es de un (01) salario mínimo y que padece de distintas patologías, que afectan considerablemente su estado de salud.

Por lo tanto, en el presente caso para poder llegar a la conclusión de que el acto acusado vulnera las normas invocadas, debe adelantarse el debate probatorio, por cuanto, debe determinarse de manera clara la contradicción existente entre el reconocimiento pensional otorgado, y los supuestos fáctico jurídicos planteados por la demandante en el que se llegó a la conclusión que el reconocimiento pensional del demandado no estuvo acorde con los postulados legales, cuestión que no puede verificarse en este momento procesal, porque se excederían los límites de la medida cautelar, toda vez que, no se cuenta aún con los elementos de juicio suficientes que permitan despachar de manera favorable la medida precautelativa.

Sea oportuno indicar que, lo anterior no significa que al momento de fallarse el fondo del asunto y que se demuestre que estamos ante un documento espurio, se impartan las órdenes respectivas para la salvaguarda y primacía de la legalidad.

Cabe resaltar que, la valoración inicial o preliminar que se efectúa al resolver la solicitud de medidas cautelares, como lo establece el inciso 2º del artículo 229 del CPACA., no constituye prejuzgamiento, pues, aunque permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no condiciona la decisión final.

Así las cosas, conforme las directrices normativas y jurisprudenciales ya citadas, la Sala CONFIRMARÁ la decisión adoptada en auto del 16 de diciembre de 2021, por medio de la cual, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué negó el decreto de la suspensión provisional de la Resolución GNR 147421 del 20 de mayo de 2015, en razón a que su decreto afectaría los derechos fundamentales de la demandada.

**RADICACION:** 73001-33-33-003-2020-00148-01 (214-2022)  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)  
**DEMANDANTE:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES  
**DEMANDADO(S):** LUZ MERY MORA VANEGAS

## RESUELVE

**PRIMERO. - CONFIRMAR** la decisión adoptada en auto del 16 de diciembre de 2021, por medio de la cual, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué negó el decreto de la suspensión provisional de la Resolución GNR 147421 del 20 de mayo de 2015, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

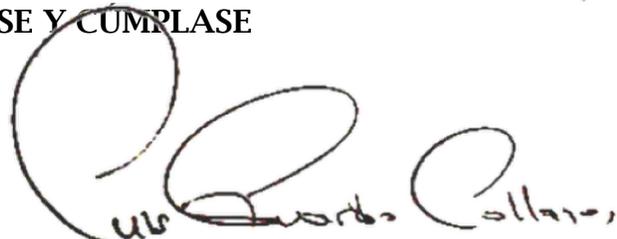
**SEGUNDO. -** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de Origen.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de medios electrónicos y se notifica a las partes por este mismo medio.

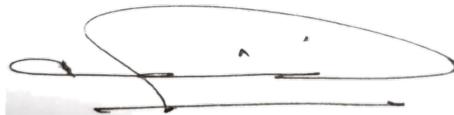
### NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE



**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**  
Magistrado



**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**  
Magistrado



**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**  
Magistrado