

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
BUENAVENTURA D.E. - VALLE DEL CAUCA¹

Buenaventura D.E., agosto primero (1) de dos mil veinticuatro (2024)

Auto Interlocutorio No. 748_

| | |
|------------------|---|
| RADICADO | 76109-33-33-003-2023-00220-00 |
| MEDIO DE CONTROL | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LESIVIDAD |
| DEMANDANTE | UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP |
| DEMANDADO | GILDARDO ANTONIO VEGA URIBE |

REFERENCIA: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Procede el Despacho a resolver la solicitud presentada por el apoderado de la parte actora de medida cautelar de suspensión provisional parcial de los efectos jurídicos de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones RDP 004050 del 30 de enero de 2013 y RDP 006306 del 16 de febrero de 2015 emitidas por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, por medio de las cuales se le reconoció una pensión mensual vitalicia de vejez y se le reliquidó la mesada pensional al señor **GILDARDO ANTONIO VEGA URIBE**.

ANTECEDENTES Y ARGUMENTOS DE LA SOLICITUD.

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**, mediante apoderado judicial presentó demanda a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho-Lesividad en contra del señor **GILDARDO ANTONIO VEGA URIBE**, solicitando la nulidad parcial de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones RDP 004050 del 30 de enero de 2013 y RDP 006306 del 16 de febrero de 2015 emitidas por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, por medio de las cuales se le reconoció una pensión mensual vitalicia de vejez y se le reliquidó la mesada pensional al demandado, en razón a que erróneamente se reliquidó la mesada pensional efectiva a partir del 1 de enero de 2014, pues se tomó el IBL del 75% del promedio de los factores salariales devengados en el último año de servicios, siendo lo correcto los últimos 10 años conforme lo indica el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 incluyendo los factores de salario establecidos en el Decreto 1158 de 1994.

CONTESTACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR.

La parte demandada allegó escrito de contestación frente a esta solicitud el día 15 de noviembre de 2023 y obrante a ítem 012 del aplicativo SAMAI, exponiendo en síntesis que se oponen al decreto de la medida cautelar, por cuanto, existe temeridad en el asunto bajo estudio, pues se tramita ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca idéntica

¹ Antes JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BUENAVENTURA D.E de conformidad con el artículo 3° de la Resolución UDAER24-7 DE ENERO 11 DE 2024.

demanda con el radicado 20190061600, correspondiéndole al Magistrado Fernando Augusto Garcia Muñoz, evidenciándose de las referidas conductas no transparentes al interior de la UGPP cuya práctica consiste en contratar los servicios jurídicos para emprender esta clase de demandas y después se desiste de las mismas y se contrata otra representación jurídica para instaurar demandas similares, justificando así los pagos de estas contrataciones públicas, además de omitirse el requisito de procedibilidad consistente en requerir al beneficiario para que acepte la revocatoria del acto administrativo que evidentemente se emitió con una denominación errada de la prestación y ante lo cual estarían totalmente de acuerdo, pues la liquidación debió hacerse con el 75% del promedio de las prestaciones contenidas en el artículo 185 del Decreto 407 de 1994 y Decreto 446 de 1994 en el último año de servicio, manifestando que aquel cuenta con normatividad y régimen especial, esto es, la Ley 32 de 1986 al indicar que quienes ingresaron al servicio del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC con anterioridad a la vigencia del Decreto 2090 de 2003 les es aplicable la referida ley. Finaliza afirmando que el término que tenía la entidad para someter a revisión los actos administrativos caducó.

Ahora bien, procede el Despacho a resolver acerca de la solicitud de suspensión provisional parcial de los actos acusados, teniendo en cuenta las siguientes,

CONSIDERACIONES

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 contempla la procedencia de las medidas cautelares en todos los procesos declarativos seguidos ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, manifestando que antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, se podrán decretar las medidas cautelares que se consideren necesarias para proteger y garantizar de manera provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado por esta misma ley, advirtiéndose que la providencia que así lo disponga tiene que estar apropiadamente motivada, igualmente que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejulgamiento.

Ahora bien, para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo cuestionado en su legalidad, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala expresamente los requisitos, anotando que *“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. (...)”*.

Sobre este tema de las medidas cautelares en los procesos contencioso administrativos, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta, actuando como Consejero Ponente el Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, en providencia del 15 de febrero de 2016, Radicación número: 11001-03-27-000-2016-00008-00(22328), dijo que *“(...) la medida cautelar de suspensión provisional de actos prospera cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”*; así mismo precisa dicha providencia que *“La suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen preliminar de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera si hay un caso de acto inválido por incurrir en las causales de nulidad del acto.”*

Como es apenas claro, la Ley 1437 de 2011 cambió significativamente las exigencias para que el operador jurídico pueda decretar, a solicitud de la parte, la suspensión provisional de un acto administrativo, ya que en la actualidad además del requerimiento de realizar la confrontación con las normas superiores invocadas como transgredidas, también es factible abordar el estudio frente a las pruebas allegadas con la solicitud de la medida cautelar.

De tal manera que varió la obligación para la suspensión provisional del acto acusado ya que en la actualidad no debe existir una “*manifiesta infracción*” como lo contemplaba en otrora el Decreto 01 de 1984 (*anterior Código Contencioso Administrativo*); en efecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo presenta una característica diferente frente a esta medida cautelar, al obligar a realizar el análisis entre el acto administrativo y las normas invocadas como infringidas, además de que también se puede realizar un examen de las pruebas allegadas con la solicitud de cautela, obviamente, como lo expresa la máxima autoridad de justicia en lo Contencioso Administrativo, sin que pueda incurriarse en una valoración o apreciación de fondo más característica de la fase de juzgamiento que en esta primera etapa del proceso, pues hay que tenerse en cuenta que “*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento*”.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Si bien es cierto el mandatario de la parte actora no adujo como vulnerada ninguna disposición en la solicitud de la medida cautelar, también es cierto que lo hizo en el acápite de las normas violadas visible en el escrito de demanda obrante a índice 03, página 5 y siguientes del aplicativo SAMAI, manifestando que dichos actos administrativos vulneran los artículos 1, 2, 6, 48 y 209 de la Constitución Nacional, así como la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994, por cuanto, son contrarios a derecho en lo relativo a la cuantía por tiempo y factores base de liquidación, dado que su liquidación se efectuó sobre el promedio de lo devengado en el último año de prestación de servicios, incluyendo factores adicionales. Sin embargo, el causante se encuentra inmerso en las reglas establecidas en el numeral 2.1 de los lineamientos fijados por la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones, ya que se vinculó al INPEC antes del 28 de julio de 2003 y consolidó su derecho pensional bajo la Ley 100 de 1993. Por ende, la prestación se debe liquidar con base en el promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicio, tal como lo dispone el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, incluyendo solo los factores salariales establecidos en Decreto 1158 de 1994.

Frente a esta solicitud y a pesar de que la parte demandada cimentó su respuesta bajo el argumento de que existía otro proceso en igualdad de partes y de objeto tramitado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, esta judicatura tiene para manifestar que frente a dichas afirmaciones no emitirá pronunciamiento alguno en este momento procesal, atendiendo que no es la etapa oportuna para ello, sumado a que lo indicado sustenta una excepción mixta denominada “*COSA JUZGADA*” que debe de resolverse en el momento que corresponda, sin que le sea permitido al juez pronunciarse respecto de la referida en el auto que resuelve una medida cautelar al no contemplarse dicha posibilidad en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, como se señaló en líneas precedentes, de acuerdo con el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, para que proceda la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, es necesario que la violación de las normas superiores citadas como infringidas sea ostensible, es decir, surja del análisis del acto acusado y su confrontación con éstas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, requisitos que en el caso sub-judice, el Despacho vislumbró, pues, por un lado, la parte demandante allegó como pruebas, copia de los actos administrativos acusados, esto son, las Resoluciones RDP 004050 del 30 de enero de 2013 y RDP 006306 del 16 de febrero de 2015 emitidas por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y**

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, por medio de las cuales se le reconoció una pensión mensual vitalicia de vejez y se le reliquidó la mesada pensional al señor **GILDARDO ANTONIO VEGA URIBE**.

Y por otro, se encontró que de la confrontación del contenido de los actos administrativos referidos con los preceptos legales que se señalan como vulnerados, emerge de forma clara, en este estado del proceso, que se han desconocido garantías constitucionales a la parte demandante, pues las leyes en las que se cimentaron las resoluciones en mención para liquidar la mesada pensional del accionado vulneran como se dijo dichos preceptos legales, en razón a que su cálculo debe de efectuarse conforme a lo contemplado en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los últimos 10 años, debiéndose tener en cuenta los factores salariales establecidos en el Decreto 1158 de 1994 y no en aplicación del artículo 96 de la Ley 32 de 1986 y artículo 168 del Decreto 407 de 1994 que por remisión expresa a la Ley 100 de 1993, se le aplicó régimen de transición, es decir, se le sostuvo todo el régimen anterior, liquidándole su mesada pensional conforme al IBL de lo devengado el último año laborado y conforme al artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 para efectos de los factores a tenerse en cuenta.

Siendo del caso resaltar, que si bien es cierto, al demandado se le debe tener en cuenta su régimen de transición, también lo es que la liquidación de los factores salariales se debe de efectuar sobre el IBL correspondiente a los 10 últimos años laborados y con los factores del Decreto 1158 de 1994 como bien lo enuncia la parte actora, ya que como quedó ampliamente decantando por el Consejo de Estado en su abundante jurisprudencia y especialmente en la Sentencia del 3 de diciembre de 2020, proferida dentro del proceso identificado bajo la radicación NO. 13001-23-33-000-2015-00676-01 (2618-19), actuando como Consejero Ponente, el Dr. Gabriel Valbuena Hernández, en la que se reiteró la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 que fijó unas reglas y unas subreglas, el IBL no hizo parte de la transición y los factores a tenerse en cuenta son los contenidos en el decreto en mención, siempre y cuando se haya cotizado o efectuado aportes al sistema de pensiones sobre los mismos.

En esta línea argumentativa, este operador judicial considera que en el asunto bajo estudio se advierte a simple vista la contradicción entre las normas señaladas y los actos acusados, tornándose deducir prima facie, la violación indicada, pues se verificó no sólo las disposiciones jurídicas invocadas, sino además, se realizó análisis con sustento en las pruebas aportadas por la parte demandante y de cada uno de los argumentos en los que edifican la vulneración, por lo que encuentra viable este Juzgador en este momento procesal precisar que en efecto, si se está frente a una violación al ordenamiento jurídico superior, pues es claro que para pretender una medida cautelar de esta característica debe sustentarse de manera precisa la solicitud de suspensión provisional, toda vez que la misma obedece a expresa exigencia legal, es decir que para que sean suspendidos sus efectos, la oposición a la norma debe surgir bien de la confrontación o por el examen de las pruebas que se acompañen con tal fin, lo que en el presente caso ocurre y lo que hace necesario proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, tal como lo prescribe el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

Cabe advertir que la legalidad o ilegalidad definitiva de los actos administrativos objeto de control solo se determinará una vez agotadas las instancias procesales correspondientes, esto es, en la sentencia definitiva, pues es el momento en que el juez debe hacer un estudio sustancial, y de fondo, sobre lo que se pretende.

En este orden de ideas, estima el Despacho que al encontrar acreditados los requisitos del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, se concederá la solicitud de medida cautelar formulada por la parte demandante consistente en la suspensión parcial y provisional de los efectos de los actos administrativos demandados y contenidos en las Resoluciones RDP 004050 del 30 de enero de 2013 y RDP 006306 del 16 de febrero de 2015 emitidas

por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, por medio de las cuales se le reconoció una pensión mensual vitalicia de vejez y se le reliquidó la mesada pensional al señor **GILDARDO ANTONIO VEGA URIBE**, debiendo proferir la entidad demandante un acto administrativo ajustado a lo expuesto en donde se le reliquide la mesada de la pensión de vejez al demandado conforme a las normas señaladas en precedencia.

Por último, la segunda parte del inciso 4º del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011 obliga al juez para que en el auto en que se decidan las medidas cautelares, se fije la caución, sin embargo, tal como lo expresa el inciso 2º del artículo 232 ibídem, que indica que *“No se requerirá de caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos... ni cuando la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública.”*, esta Judicatura no fijará la misma.

En mérito de lo expuesto, el juzgado,

RESUELVE:

1. CONCEDER la solicitud de medida cautelar formulada por la parte demandante, consistente en la suspensión parcial y provisional de los efectos de los actos administrativos demandados y contenidos en las Resoluciones RDP 004050 del 30 de enero de 2013 y RDP 006306 del 16 de febrero de 2015 emitidas por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, por medio de las cuales se le reconoció una pensión mensual vitalicia de vejez y se le reliquidó la mesada pensional al señor **GILDARDO ANTONIO VEGA URIBE**, debiendo proferir la entidad demandante un acto administrativo ajustado a lo expuesto en donde se le liquide la mesada de la pensión de vejez al demandado conforme a las normas señaladas en precedencia.

2. NO FIJAR CAUCIÓN en el presente caso, conforme a lo expuesto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


HUGO ALBERTO SAA VALENCIA
JUEZ