

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**Expediente:** 05001-23-33-000-2018-00976-01 (5418-2018)  
**Tipo de proceso:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES<sup>1</sup>  
**Demandadas:** Mercedes Judith Zuluaga Londoño / Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP)<sup>2</sup>  
**Decisión:** Revocar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto demandado

1. La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por las partes contra los autos de ponente<sup>3</sup> de 2 y 8 de agosto de 2018, por medio de los cuales, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, decretó la suspensión provisional de la Resolución GNR131800 de 3 de mayo de 2016; la cual fue expedida por COLPENSIONES en cumplimiento de un fallo de tutela,<sup>4</sup> que le ordenó incluir en nómina de pensionados a la señora MERCEDES JUDITH ZULUAGA LONDOÑO.

2. Para una mejor comprensión del presente asunto, a continuación la Sala realiza un recuento de los hechos que motivaron la presentación de la demanda que da origen al proceso.

## **I.- ANTECEDENTES**

1.- El 2 de julio de 2013, luego haber cumplido 63 años de edad<sup>5</sup> y de trabajar más de 35 años en diferentes instituciones, tales como la Alcaldía de Medellín, la Fiscalía General de la Nación, la Universidad de Medellín, la Institución Universitaria de Envigado y la Rama Judicial, la señora ZULUAGA LONDOÑO solicitó a COLPENSIONES una pensión de vejez.

2.- En respuesta a su petición, a través de Resolución GNR419828 de 9 de diciembre de 2014, COLPENSIONES le reconoció a la mencionada señora una pensión de vejez en cuantía de \$12.003.422, aplicándole para el efecto,

<sup>1</sup> En adelante COLPENSIONES.

<sup>2</sup> En adelante UGPP. Esta entidad fue vinculada al proceso en calidad de «tercero interesado», a través de auto de 21 de junio de 2018.

<sup>3</sup> Las referidas providencias fueron expedidas con Ponencia de la Magistrada Beatriz Elena Jaramillo Muñoz.

<sup>4</sup> Sentencia de tutela de 30 de marzo de 2016, proferida por el juzgado 6° Penal del Circuito de Medellín.

<sup>5</sup> Según su cédula de ciudadanía, visible a folio 75 del cdno. ppal., la señora ZULUAGA LONDOÑO nació el 18 de julio de 1950.

el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993,<sup>6</sup> de la siguiente manera:

- (i) Como sufragó aportes al Instituto de Seguro Social<sup>7</sup> y a otras entidades de previsión social, COLPENSIONES efectuó el reconocimiento pensional conforme a la Ley 71 de 1988,<sup>8</sup> por lo que le tuvieron en cuenta los requisitos establecidos en el artículo 7º de la referida normatividad, esto es: **(a)** 20 años de servicios y **(b)** 55 años de edad, para el caso de las mujeres, y en tal virtud, le señalaron que su estatus pensional se consolidó el 18 de julio de 2005; y
- (ii) El IBL de su pensión le fue calculado con los factores salariales establecidos en el Decreto 1158 de 1994,<sup>9</sup> siempre y cuando hubieren sido efectivamente devengados por ella durante los últimos 10 años de servicios. En la mencionada resolución, COLPENSIONES condicionó el ingreso efectivo en nómina de pensionados, a la demostración del retiro definitivo.

**3.-** Contra el acto de reconocimiento pensional, la señora ZULUAGA LONDOÑO interpuso recurso de apelación solicitando: **(i)** que en vez de la Ley 71 de 1988,<sup>10</sup> le fuere aplicado el Decreto 546 de 1971,<sup>11</sup> puesto que la mayor parte de sus cotizaciones al sistema pensional las efectuó como empleada de la Rama Judicial; y **(ii)** que el IBL de su pensión le fuere liquidado con la totalidad de los factores devengados durante el último año de servicios.

**4.-** A través de Resolución VPB23810 de 13 de marzo de 2015, COLPENSIONES resolvió de manera negativa el aludido recurso de apelación, alegando para el efecto, que a la señora ZULUAGA LONDOÑO le era más favorable que su pensión de vejez le fuere reconocida en los términos de la Ley 71 de 1988.<sup>12</sup> Sin embargo, la entidad ordenó «actualizar» la primera mesada pensional con el IPC del año 2015, por lo que el monto de la pensión fue reajustado pasando de \$12.003.422 a \$12.442.747. En la mencionada resolución, COLPENSIONES nuevamente condicionó el ingreso efectivo en nómina de pensionados, a la demostración del retiro definitivo.

**5.-** El 7 de diciembre de 2015, la señora ZULUAGA LONDOÑO informó a COLPENSIONES que el 30 de noviembre de ese año se había retirado de manera definitiva de su último empleo, que fue el de Magistrada del Tribunal Administrativo de Antioquia, por lo que solicitó su inclusión en la nómina de pensionados a partir del mes de diciembre de 2015.

---

<sup>6</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> En adelante ISS.

<sup>8</sup> Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Por el cual se modifica el artículo 6º del Decreto 691 de 1994.

<sup>10</sup> Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.

<sup>11</sup> Por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares.

<sup>12</sup> Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.

**6.-** En respuesta a su solicitud, el 10 de marzo de 2016,<sup>13</sup> COLPENSIONES le informó a la señora ZULUAGA LONDOÑO que no sería incluida en la nómina de pensionados, puesto que dicha entidad no era la competente para reconocer y cancelar su pensión, sino que esa responsabilidad recaía sobre la UGPP, toda vez que: **(i)** de acuerdo con los Decretos 813 de 1994,<sup>14</sup> 2196 de 2009,<sup>15</sup> 5021 de 2009<sup>16</sup> y 575 de 2013,<sup>17</sup> la UGPP es la competente para reconocer las pensiones de vejez y jubilación de los ciudadanos que cumplieron los requisitos para su reconocimiento antes del 1º de julio de 2009, «*fecha en la que se perfeccionó el traslado de afiliados de CAJANAL al ISS*»; y **(ii)** como la mencionada señora cumplió los requisitos de edad y tiempo de servicio el 18 de julio de 2005, la competente para su reconocimiento es la UGPP. En ese orden de ideas, COLPENSIONES solicitó a la actora su consentimiento para revocar las Resoluciones GNR419828 de 9 de diciembre de 2014 y VPB 23810 de 13 de marzo de 2015, que en su orden, reconocieron y reajustaron su pensión de vejez, a lo cual ella no accedió.

**7.-** En virtud de los hechos expuestos, la señora ZULUAGA LONDOÑO interpuso una acción de tutela ante el Juzgado 6º Penal del Circuito de Medellín. Mediante sentencia de primera instancia de 30 de marzo de 2018, el mencionado despacho judicial resolvió, en amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social, ordenar a COLPENSIONES incluir en nómina de pensionados de manera inmediata a la señora ZULUAGA LONDOÑO, argumentando: **(i)** que durante el trámite de reconocimiento y reajuste de la pensión de la referida señora, COLPENSIONES nunca alegó su falta de competencia; **(ii)** que la señora ZULUAGA LONDOÑO no tiene medios de sustento diferentes a su pensión, pues, se retiró definitivamente de la Rama Judicial; y **(iii)** que COLPENSIONES puede tramitar las inconformidades que tiene frente a sus propios actos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante el mecanismo de lesividad. En el expediente no existe prueba que permita a la Sala establecer si el fallo de tutela fue apelado.

**8.-** Para dar cumplimiento al fallo de tutela, COLPENSIONES profirió la Resolución GNR131800 de 3 de mayo de 2016, por medio de la cual:

- (i)** Modificó el reconocimiento pensional, pues, señaló que en atención a los nuevos tiempos cotizados, a la señora ZULUAGA LONDOÑO le resultaba más favorable reconocerle su pensión en los términos de la Ley 33 de 1985,<sup>18</sup> que con la Ley 71 de 1988.<sup>19</sup> Eso en cuanto a los

---

<sup>13</sup> Según se informa en el fallo de tutela de 30 de marzo de 2018, proferido por el Juzgado 6º Penal del Circuito de Medellín, que ordenó a COLPENSIONES la inclusión de la señora ZULUAGA LONDOÑO en nómina de pensionados.

<sup>14</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

<sup>15</sup> Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones.

<sup>16</sup> Por el cual se establece la estructura y organización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– y las funciones de sus dependencias.

<sup>17</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias.

<sup>18</sup> Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.

<sup>19</sup> Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.

requisitos de edad y tiempo de servicios. Respecto a la manera de calcular el IBL de la prestación, la mencionada Resolución GNR131800 de 3 de mayo de 2016 señaló, que éste sería calculado con los factores salariales establecidos en el Decreto 1158 de 1994,<sup>20</sup> siempre y cuando hubieren sido efectivamente devengados por ella durante los últimos 10 años de servicios.

- (ii) En segundo lugar, la Resolución GNR131800 de 3 de mayo de 2016 ordenó la inclusión de la señora ZULUAGA LONDOÑO en la nómina de pensionados de junio de 2016.

3. Luego de compendiar los principales hechos del caso, a continuación la Sala resume las pretensiones y argumentos de la demanda y de la solicitud de medida cautelar expuestos por COLPENSIONES, así como los argumentos de oposición presentados por la señora ZULUAGA LONDOÑO y la UGPP.

## II.- LA DEMANDA y LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

4. COLPENSIONES, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, presentó demanda de lesividad a fin de obtener la nulidad de las Resoluciones: **(i)** GNR419828 de 9 de diciembre de 2014, por medio de la cual reconoció una pensión de vejez a la señora ZULUAGA LONDOÑO conforme a la Ley 71 de 1988;<sup>21</sup> **(ii)** VPB23810 de 13 de marzo de 2015, que reajustó la primera mesada pensional de la referida prestación; y **(iii)** GNR131800 de 3 de mayo de 2016, expedida en cumplimiento de un fallo de tutela, en virtud de la cual COLPENSIONES: **(a)** modificó el reconocimiento pensional para ajustarlo a los parámetros de la Ley 33 de 1985,<sup>22</sup> y **(b)** ordenó que se incluyera a la mencionada señora en la nómina de pensionados.

5. A título de restablecimiento del derecho, COLPENSIONES solicitó: **(i)** que se declare que no es la entidad responsable de pagar la pensión de vejez de la señora ZULUAGA LONDOÑO, sino que es la UGPP; y **(ii)** que se ordene a la mencionada señora, a devolverle, de manera indexada y con intereses, las mesadas pensionales que ha venido percibiendo desde que fue incluida en nómina.

6. Para sustentar las pretensiones de su demanda, COLPENSIONES señaló que no es la entidad competente para reconocer y pagar la pensión de vejez a la señora ZULUAGA LONDOÑO, toda vez que **(i)** de acuerdo con los Decretos 813 de 1994,<sup>23</sup> 2196 de 2009,<sup>24</sup> 5021 de 2009<sup>25</sup> y 575 de 2013,<sup>26</sup> la

---

<sup>20</sup> Por el cual se modifica el artículo 6° del Decreto 691 de 1994.

<sup>21</sup> Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.

<sup>22</sup> Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.

<sup>23</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

<sup>24</sup> Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones.

<sup>25</sup> Por el cual se establece la estructura y organización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– y las funciones de sus dependencias.

<sup>26</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias.

UGPP es la competente para reconocer las pensiones de vejez y jubilación de los ciudadanos que cumplieron los requisitos para su reconocimiento antes del 1º de julio de 2009, «*fecha en la que se perfeccionó el traslado de afiliados de CAJANAL al ISS*»; y **(ii)** que como la señora ZULUAGA LONDOÑO cumplió los requisitos de edad y tiempo de servicio, de acuerdo con la Ley 33 de 1985,<sup>27</sup> el 18 de julio de 2005, la competente para realizar el reconocimiento pensional es la UGPP y no COLPENSIONES.

7. Con idénticos argumentos, COLPENSIONES solicitó, en escrito separado, la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados.

### **III.- OPOSICIÓN A LA DEMANDA y A LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

8. La señora ZULUAGA LONDOÑO se opuso a la demanda y a la solicitud de medida cautelar,<sup>28</sup> alegando: **(i)** que el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho formulado por COLPENSIONES en lesividad, se encuentra caducado, pues, entre su ingreso en nómina de pensionados y la presentación de la demanda, transcurrieron más de los cuatro meses de que habla el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011;<sup>29</sup> **(ii)** que si COLPENSIONES considera que no tiene competencia para reconocer y pagarle su pensión de vejez, debió remitir su caso a la UGPP, en aplicación del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011<sup>30</sup> que ordena a las autoridades, cuando estimen que carecen de competencia para adelantar algún trámite, remitir el asunto a quien consideren competentes, en vez de demandar sus propios actos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; **(iii)** que de acuerdo con los artículos 13 y 128 de la Ley 100 de 1993,<sup>31</sup> los afiliados al sistema pensional tienen el derecho de escoger libremente la entidad administradora y el régimen pensional en el que deseen cotizar, por lo que si ella fue afiliada al ISS, hoy COLPENSIONES, sin formular reparo alguno, se entiende que esta última entidad tiene la obligación de seguir pagando su pensión, en garantía de los referidos derechos de elegir la entidad administradora y el régimen pensional en el que deseen cotizar; **(iv)** que COLPENSIONES fue la última administradora a la cual estuvo afiliada y a la que cotizó por más de 13 años; **(v)** que respecto de su derecho pensional existe cosa juzgada constitucional, puesto que a través de un fallo de tutela se ordenó a COLPENSIONES que se le incluyera en nómina de pensionados; **(vi)** que en todo caso, ella tiene casi 2000 semanas cotizadas al sistema pensional en más de 39 años de servicios, por lo que su derecho a disfrutar una pensión de vejez no está en discusión, y en ese orden de ideas; **(vii)** independientemente de la entidad administradora competente para su reconocimiento, no pueden suspenderle el pago de su mesada pensional, ya que actualmente tiene 67 años de edad y no tiene ingresos económicos adicionales a su pensión de vejez con los que costear su subsistencia, por lo

---

<sup>27</sup> Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público.

<sup>28</sup> A través de apoderada judicial.

<sup>29</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>30</sup> Ib.

<sup>31</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

que por su edad y su situación económica, es una persona de especial protección constitucional.

9. Por su parte, la UGPP se opuso a la demanda y a la solicitud de la medida cautelar alegando: **(i)** que aun cuando la señora ZULUAGA LONDOÑO fue trasladada en junio de 2009 a COLPENSIONES, debido a la liquidación de CAJANAL, en ese momento, ella pudo haberse afiliado a otra administradora o a otro régimen, en virtud del «*derecho a la libre escogencia*» del que hablan los artículos 13 y 128 de la Ley 100 de 1993,<sup>32</sup> por lo que, al no hacerlo en ese entonces, y permanecer en COLPENSIONES, se entiende que su voluntad es que dicha entidad fuera la que administrase sus aportes y le reconociera y pagara su pensión; **(ii)** que de acuerdo con el artículo 6º del Decreto 813 de 1994,<sup>33</sup> le corresponde al ISS, hoy COLPENSIONES, reconocer las pensiones de los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993;<sup>34</sup> y **(iii)** que en el presente caso existe «*cosa juzgada administrativa y constitucional*», pues, el derecho pensional de la señora fue reconocido por COLPENSIONES y convalidado por fallo de tutela de 30 de marzo de 2018, proferido por el Juzgado 6º Penal del Circuito de Medellín.

10. Resalta la Sala, que tanto la señora ZULUAGA LONDOÑO, como la UGPP, se oponen a la solicitud de medida cautelar alegando, además de los argumentos anteriormente expuestos, que no es procedente su decreto porque la petición de cautela no cumple con los requisitos exigidos por la ley 1437 de 2011,<sup>35</sup> ya que, de la confrontación de los actos administrativos demandados con las normas invocadas por COLPENSIONES, no se evidencia una trasgresión «*flagrante*» del ordenamiento jurídico.

#### IV.- LAS PROVIDENCIAS APELADAS

11. El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, mediante auto de 2 de agosto de 2018, proferido en Sala Unitaria,<sup>36</sup> decretó la medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución GNR131800 del 3 de mayo de 2016, por medio de la cual, COLPENSIONES, en cumplimiento de un fallo de tutela,<sup>37</sup> incluyó en nómina de pensionados a la señora ZULUAGA LONDOÑO. La referida providencia fue adicionada por la misma autoridad judicial mediante auto de 8 de agosto de 2018, en el sentido de señalar que los efectos de la medida cautelar decretada no serían inmediatos, sino que se postergarían por el término de seis meses.

12. El «*a quo*» sustentó su decisión con los siguientes argumentos, que la Sala transcribe «*in extenso*», para su mejor comprensión:

«La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Pensiones, conformado por dos regímenes solidarios y excluyentes, a saber: i) el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y, ii) el Régimen de Ahorro Individual con

<sup>32</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>33</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

<sup>34</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>35</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>36</sup> Con Ponencia de la Magistrada Beatriz Elena Jaramillo Muñoz.

<sup>37</sup> Sentencia de tutela de 30 de marzo de 2016, proferida por el juzgado 6º Penal del Circuito de Medellín.

*Solidaridad. El artículo 52 de la Ley 100 de 1993 asignó al ISS, la competencia general para la administración del régimen de Prima Media con Prestación Definida y prohibió la creación de nuevas cajas, fondos o entidades de previsión o de seguridad social, nacionales y territoriales; así mismo, autorizó a las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público, para continuar administrando dicho régimen: 'respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan', sin perjuicio de que sus afiliados se acogieran a alguno de los regímenes regulados en la misma ley.*

*En consecuencia, CAJANAL quedó temporalmente habilitada para administrar el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, respecto de sus afiliados; pero quienes no se encontraban vinculados a la vigencia de la Ley 100 de 1993, los vinculados a cajas fondos o entidades de previsión social cuya liquidación se ordenare y los que se trasladaron voluntariamente, fueron inscritos al ISS, hoy COLPENSIONES.*

*El Decreto 2196 de 2009 ordenó la supresión y liquidación de CAJANAL y el artículo 4 de esta preceptiva ordenó el traslado de sus afiliados al ISS, dentro del mes siguiente a la vigencia del decreto en mención y, en consecuencia, el traslado se hizo efectivo en el mes de julio de 2009.*

*El artículo 3 del Decreto 2196 de 2009 dejó a cargo del proceso liquidatorio de CAJANAL el reconocimiento de las pensiones de los afiliados que adquirieron el derecho a la pensión en la fecha en que se hiciera efectivo el traslado al ISS y la administración de la nómina de pensionados hasta cuando esta función sea asumida por la UGPP.*

*La Ley 1151 de 2007 creó la UGPP y, entre otras funciones, le encargó el reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas anteriormente a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta la cesación de sus actividades como administradoras; así como los correspondientes a servidores públicos que cumplieron el tiempo de servicio requerido por la ley y sin contar con el requisito de edad.*

*Por otro lado conviene mencionar que si bien la Ley 100 de 1993 instituyó al ISS como el administrador natural del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, a partir de su supresión (...), esa entidad fue relevada por COLPENSIONES, creada por la Ley 1151 de 2007 para, entre otros aspectos, ser titular de las pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del ISS.*

*El artículo 6 del Decreto 5021 de 2009, asignó a la UGPP, el reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, así:*

*“1. Efectuar el reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta su cesación de actividades como administradoras.*

*2. Efectuar el reconocimiento de los derechos pensionales de los servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiliado del*

*Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a la cesación de actividades de la administradora a la que estuviese afiliado”.*

El artículo 2 del Decreto 575 de 2013 indicó:

*“Objeto. En los términos establecidos por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el decreto Ley 169 de 2008, la UGPP tiene por objeto reconocer y administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando...”.*

Por su parte el artículo 6 del Decreto 575 de 2013 estableció:

*“... La UGPP cumplirá con las siguientes funciones: 1. Efectuar el reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta su cesación de actividades como administradoras 2. Efectuar el reconocimiento de los derechos pensionales de los servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiliado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a la cesación de actividades de la administradora a la que estuviese afiliado”.*

*De la argumentación jurídica antes expuesta, emerge que le compete a la UGPP el reconocimiento y pago de las pensiones de las personas que al 1º de julio de 2009, fecha del traslado masivo al ISS de afiliados ordenado por el Decreto 2196 de 2009, ya habían consolidado el derecho a la pensión, por haber reunido los requisitos de edad y número de semanas o tiempo de servicios exigidos por la ley, siempre que, para entonces, estuvieran afiliadas a CAJANAL.*

*A la anterior conclusión llegó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado a partir de la interpretación integral y sistemática de los Decretos 2196 de 2009, 5021 de 2009, 2380 de 2012 y 0575 de 2013 y fijó las reglas generales de competencia en cabeza de la UGPP y de COLPENSIONES, así:*

*“1. Compete a la UGPP el reconocimiento y pago de las pensiones de las personas que al 01 de julio de 2009, fecha del traslado masivo al ISS de afiliados ordenado por el Decreto 2196 de 2009, ya habían consolidado el derecho a la pensión, por haber reunido los requisitos de edad y número de semanas o tiempo de servicios exigidos por la ley, siempre que, para entonces, estuvieran afiliadas a CAJANAL EICE.*

*2. Compete a la UGPP el reconocimiento y pago de las pensiones de las personas que, estando afiliadas a CAJANAL EICE cumplieron el requisito de tiempo de servicios o número de semanas cotizadas exigido por la ley, y se retiraron o desafiliaron del régimen de prima media con prestación definida antes de la cesación de actividades de la caja, para esperar el cumplimiento de la edad.*



3. En los casos en los que al 01 de julio de 2009 los afiliados se trasladaron de CAJANAL EICE al ISS sin haber cumplido los requisitos exigidos por la normatividad aplicable o alguno de ellos, el reconocimiento y pago de las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida compete a COLPENSIONES, como administradora principal de dicho régimen en la actualidad. 4. En aquellos eventos en que el servidor público se traslada voluntariamente al Instituto de Seguros Sociales, corresponde a dicha entidad (hoy COLPENSIONES), resolver de fondo las solicitudes de reconocimiento pensional.

4. El afiliado cumple con el estatus jurídico de pensionado antes del 01 de julio de 2009 cotizando en CAJANAL EICE y cotizó al ISS y/o COLPENSIONES como resultado de traslado masivo”.

Analizando el caso concreto de la señora MERCEDES JUDITH ZULUAGA LONDOÑO, según se advierte de la Resolución No. GNR 419828 del 9 de diciembre de 2014, se tiene lo siguiente:

“Que la señora ZULUAGA LONDOÑO MERCEDES JUDITH, identificada con CC No. 32.455.189, solicita el 2 de julio de 2013 el reconocimiento y pago de una pensión mensual vitalicia de VEJEZ, radicada bajo el No. 2013-4351941.

Que conforme lo anterior, la interesada acredita un total de 13.103 días laborados, correspondientes a 1.871 semanas.

Que nació el 18 de julio de 1950 y actualmente cuenta con 64 años de edad.

Para el análisis de la pensión reconocida, se tomó en cuenta que la peticionaria cumple los requisitos para los siguientes tipos de pensión, siendo aplicada por favorabilidad el indicado en la columna “Aceptada Sistema”.

Nombre	Fecha status	Fecha efectividad	Aceptada
Pensión de jubilación funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Ministerio Público	1 de mayo de 2004	1 de diciembre de 2014	NO
20 años de servicio al Estado y 55 años de edad (transición frente a la Ley 33) Legal Decreto 2527	18 de julio de 2005	1 de diciembre de 2014	NO
20 años de servicio y 55 años de edad con régimen de transición, Ley 71 de 1988, legal	18 de julio de 2005	1 de diciembre de 2014	SI
1050 semanas progresivas, 55 o 60 años de edad, Ley 797 del 2003	18 de julio de 2005	1 de diciembre de 2014	NO

En los antecedentes administrativos obra el registro civil de nacimiento de la señora MERCEDES JUDITH ZULUAGA LONDOÑO, que da cuenta de que nació el día 18 de julio de 1950.”.

Ahora para determinar si al 18 de julio de 2005, tenía el tiempo de servicios, el CD aportado por la entidad cuenta con las siguientes certificaciones, de las cuales se advierte lo siguiente:

En el formato No. 1 Certificado de información laboral, aparece los siguientes tiempos de servicios:

- 14 de mayo de 1975 al 24 de agosto de 1975, en el Municipio de Medellín, para un total de 3 meses y 10 días laborados.
- 24 de febrero de 1983 al 8 de noviembre de 1992, en el Municipio de Medellín, para un total de 9 años, 8 meses y 14 días.

*En el formato No. 1 Certificado de información laboral, aparecen los siguientes tiempos de servicios:*

- *1 de septiembre de 1975 al 30 de junio de 1982, en la Rama Judicial, para un total de 6 años, 9 meses y 30 días.*
- *14 de agosto de 2000 al 8 de mayo de 2013, (solo se suma hasta el 18 de julio de 2005), para un total de 4 años, 11 meses y 4 días.*

*En el Certificado de la Oficina de Personal de la Dirección Seccional Administrativa y Financiera de Medellín, obra el siguiente tiempo de servicios:*

- *9 de noviembre de 1992 al 13 de agosto de 2000 en la Fiscalía Delegada ante los Jueces del Circuito, para un total de 7 años, 9 meses y 4 días.*

*Sumando los tiempos relacionados se tiene un total de 29 años, 6 meses y 2 días para el mes de julio, del año 2005.*

*Conforme a lo anterior, la señora MERCEDES JUDITH ZULUAGA LONDOÑO, para el 18 de julio de 2005, tenía 55 años de edad y 29 años, 6 meses y 2 días de tiempo de servicios, por lo cual, adquirió el status pensional en dicha fecha, al concurrir los requisitos de tiempo y edad.*

*Para determinar si a la fecha de adquisición del status pensional la señora MERCEDES JUDITH ZULUAGA LONDOÑO, estaba afiliada a CAJANAL, obra en el CD aportado por la entidad como antecedentes administrativos, el certificado de información laboral formato No. 1 (2013-4351941-GEN-CSA-F1), en el acápite de aportes para pensiones correspondiente a las vinculaciones laborales detalladas, se indica:*

- *Desde el 1 de septiembre de 1975 al 30 de junio de 1982 el fondo que realizó los aportes fue a Cajanal y desde el 14 de agosto de 2000 al 30 de junio de 2009 el fondo que realizó los aportes fue a Cajanal.*

*Conforme a lo visto de la historia laboral de la señora MERCEDES JUDITH ZULUAGA LONDOÑO, en especial en la Resolución No. GNR419828 de 9 de diciembre de 2014, mediante la cual se le reconoció la pensión de vejez, es claro que adquirió el status pensional el 18 de julio de 2005 estando afiliada a CAJANAL, por lo tanto, siguiendo los parámetros legales y jurisprudenciales expuestos en precedencia, el reconocimiento de la pensión de vejez de la señora MERCEDES JUDITH ZULUAGA LONDOÑO, le corresponde a la UGPP, entidad competente en este caso para proceder a dicho reconocimiento, tal como lo advirtió la entidad demandante como fundamento, para solicitar la suspensión de los efectos de la Resolución GNR 131800 de 3 de mayo de 2016.*

*En consecuencia, el Despacho manifiesta que le asiste razón a la parte demandante, por lo tanto, se procede a decretar la medida cautelar solicitada.».*

## **V.- RECURSO DE APELACIÓN**

13. La señora ZULUAGA LONDOÑO, a través de apoderada judicial, apeló las decisiones que decretaron la suspensión provisional de la Resolución GNR 131800 de 3 de mayo de 2016, que ordenó su inclusión en nómina de pensionados, pues, en su criterio:

- (i) Se dejaron a un lado las consecuencias de suspender el pago de las mesadas pensionales, pues, el único sustento que tiene ella es su pensión, ya que a sus 69 años, no posee una alternativa económica diferente, por lo tanto, a su juicio, la medida cautelar decretada vulnera sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, a la seguridad social, al trabajo y a la dignidad humana;
- (ii) El Tribunal decretó la medida cautelar sin verificar las aseveraciones realizadas por COLPENSIONES, pues no comprobó con la UGPP, la fecha del status pensional, para así determinar, a cuál de los entes previsionales le correspondería el reconocimiento y pago de la pensión de vejez;
- (iii) Si supuestamente el acto adolece de vicios en su forma por falta de competencia de COLPENSIONES para reconocer la pensión en cuestión, ello no tiene nada que ver con su derecho a disfrutar una pensión de vejez, aspecto que no fue cuestionado en la demanda;
- (iv) No concurren los elementos fácticos contemplados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011<sup>38</sup> para el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional, en tanto, se debe demostrar por quien la solicita, que de no otorgarse, sobrevendría un perjuicio irremediable o que la sentencia se volviera ineficaz, elementos que no están presentes en este caso;
- (v) Que ella, de manera voluntaria seleccionó al ISS, hoy COLPENSIONES como su fondo de pensiones, afiliación que mantuvo hasta el año 2015;
- (vi) Que la Resolución GNR131800 de 3 de mayo de 2016 por medio de la cual se incluyó a la demandada en la nómina de pensionados, obedeció a un fallo de tutela que hace tránsito a cosa juzgada constitucional, y que dejó en firme las Resoluciones GNR419828 de 9 de diciembre de 2014 y VPB23810 de 13 de marzo de 2015 que habían reconocido y reajustado su pensión de vejez; y
- (vii) Finalmente, solicitó que se revoquen las providencias que decretaron la medida cautelar, comoquiera que el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentado por COLPENSIONES caducó, pues no se ejerció dentro de los 4 meses señalados en el literal d) del numeral 2º del artículo 164 de la ley 1437 de 2011.<sup>39</sup>

14. COLPENSIONES también interpuso recurso de apelación,<sup>40</sup> pero sólo contra el auto del 8 de agosto de 2018 que difirió a seis meses los efectos de la medida cautelar de suspensión provisional decretada, alegando para el efecto, que conforme a los artículos 232 y 233 de la Ley 1437 de 2011,<sup>41</sup> los efectos de la suspensión provisional son inmediatos, es decir, a partir de la

<sup>38</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>39</sup> Ib.

<sup>40</sup> Folios 75 a 83 del cuaderno de medias cautelares, y del 29 al 37 del cuaderno principal.

<sup>41</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ejecutoria del auto que la decretó, y no seis meses después, como lo ordenó el «*a quo*». La entidad precisa además, que como en este caso no se requiere prestar caución porque la medida cautelar es solicitada por una entidad pública, la cautela decretada debió entrar a regir desde el momento de su decreto.

## VI.- CONSIDERACIONES

### 6.1.- COMPETENCIA

15. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 125<sup>42</sup>, 236<sup>43</sup> y 243<sup>44</sup> de la Ley 1437 de 2011,<sup>45</sup> esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra los autos del 2 y 8 de agosto de 2018, mediante el cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución GNR 131800 del 3 de mayo de 2016, la cual fue expedida por COLPENSIONES en cumplimiento de un fallo de tutela,<sup>46</sup> que le ordenó incluir en nómina de pensionados a la señora MERCEDES JUDITH ZULUAGA LONDOÑO.

### 6.2.- PROBLEMA JURÍDICO

16. De acuerdo con los antecedentes expuestos, y, teniendo en cuenta que, más que cargos o censuras contra la decisión judicial, en la apelación lo que se expresa son las inconformidades de quien se siente perjudicada con los efectos de la cautela, en el presente caso, el problema jurídico que debe resolver la Sala tiene que ver con establecer, si la medida cautelar adoptada por el «*a quo*», consistente en suspender provisionalmente el acto administrativo que ordenó la inclusión de la señora ZULUAGA LONDOÑO en la nómina de pensionados, cumple sí o no con los requisitos para ser decretada.

17. Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala tomará en consideración de manera especial: **(i)** que de acuerdo con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluido el trámite de las medidas cautelares, tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico; y **(ii)** que en este proceso no se debate el derecho pensional de la referida señora, sino

---

<sup>42</sup> Artículo 125. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.

<sup>43</sup> Artículo 236. El auto que decreta una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. (...).

<sup>44</sup> Artículo 243. (...) serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: (...) 2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite. (...) Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

<sup>45</sup> Código de Procedimiento Administrativo.

<sup>46</sup> Sentencia de tutela de 30 de marzo de 2016, proferida por el juzgado 6º Penal del Circuito de Medellín.

que lo que se discute está relacionado con establecer si es COLPENSIONES o la UGPP, la competente para el reconocimiento de su pensión de vejez.

18. Así pues, tal como se ha hecho en otras oportunidades, a continuación la Sala expondrá de manera resumida los aspectos más relevantes del régimen de medidas cautelares establecido en la Ley 1437 de 2011.<sup>47</sup>

### **6.3.- LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

19. El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011<sup>48</sup> señala, que las medidas cautelares proceden incluso antes de que se notifique el auto admisorio y en cualquier etapa del proceso para «*proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*».

**«Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** *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, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

**Parágrafo.** *Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.»*

20. En atención al artículo 230 de la codificación en mención, las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas, o de suspensión; la competencia para dictarlas es del Juez o Magistrado Ponente; pueden decretarse una o varias en un mismo proceso; y se consagró un listado enunciativo de aquellas, entre las cuales se encuentra la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos. El tenor literal de la norma en mención consagra lo siguiente:

**«Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares.** *Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

**1.** *Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*

---

<sup>47</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>48</sup> Ib.

*2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

*3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*

*4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*

*5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

**Parágrafo.** *Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.».*

21. Esta misma normativa, en el artículo 231, señala los requisitos atendiendo al tipo de medida cautelar que se pretenda. Para el caso de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandando establece una diferenciación atendiendo a si en la demanda se pretende únicamente la nulidad del acto administrativo para lo cual solo debe acreditarse la violación de las normas superiores, o si se pretende además de la nulidad el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios además deberán probarse estos<sup>49</sup>. La norma señala expresamente lo siguiente:

**«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.*

---

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 17 de marzo de 2015. Ref: Expediente N° 11001-03-15-000-2014-03799-00. Actor: Gustavo Francisco Petro Urrego. C/. Procuraduría General de la Nación.

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.».

22. De las normas antes analizadas<sup>50</sup> se desprende, que los requisitos para decretar las medidas cautelares se pueden clasificar en tres categorías, a saber: (i) requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, (ii) requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, y (iii) requisitos de procedencia específicos.<sup>51</sup> Veamos:

**6.3.1.- Requisitos de Procedencia, Generales o Comunes de Índole Formal.** La Sala los denomina «*generales o comunes*» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «*índole formal*», en la medida que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,<sup>52</sup> de índole formal,<sup>53</sup> son: (1) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo;<sup>54</sup> (2) debe existir solicitud de parte<sup>55</sup> debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio.<sup>56</sup>

**6.3.2.- Requisitos de Procedencia Generales o Comunes de Índole Material.** La Sala los denomina «*generales o comunes*» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «*índole material*», en la medida que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,<sup>57</sup> de índole material,<sup>58</sup> son: (1) que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia,<sup>59</sup> y (2)

<sup>50</sup> Ley 1437 de 2011, artículos 229, 230 y 231.

<sup>51</sup> Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 6 de abril de 2015. Expediente N°: 11001-03-25-000-2014-00942-00. N° interno: 2905-2014. Demandante: JAIRO VILLEGAS ARBELÁEZ. Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO.

<sup>52</sup> En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

<sup>53</sup> En la medida en que estos requisitos únicamente exigen una corroboración formal y no un análisis valorativo.

<sup>54</sup> Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

<sup>55</sup> De conformidad con el párrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las “medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

<sup>56</sup> Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

<sup>57</sup> En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

<sup>58</sup> En la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo.

<sup>59</sup> Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.<sup>60</sup>

23. Respecto del primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, esto es, que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, la Sala aclara, que el «*objeto del proceso*», desde un primer nivel de significación, que se corresponde con la teoría procesalista clásica, es la materia o cuestión del litigio, el «*thema decidendi*» que se somete a consideración de la jurisdicción, e involucra, no sólo las pretensiones, sino que también hace referencia a los hechos, normas y pruebas en que estas se fundan.

24. Ahora bien, desde un punto de vista constitucional de aplicación del principio de primacía del derecho sustancial,<sup>61</sup> el «*objeto del proceso*», y en general «*de todo proceso que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo*», también comprende, en armonía con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011,<sup>62</sup> la finalidad de asegurar la «*efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico*». Dicho de otro modo, el objeto de todo proceso judicial es en últimas, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En se sentido, el decreto y ejecución de una medida cautelar también debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estos no estén en discusión, aclara la Sala.

25. Así pues, es claro para la Sala, que el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada en verdad está orientada a garantizar el objeto del proceso, puesto que al ordenar su decreto, también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares. Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben propender por aplicar las normas pertinentes al caso concreto, de manera tal que logre el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, siempre que estos no estén en discusión, se reitera.

26. Finalmente, ya para agotar lo que tiene que ver con el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, la Sala precisa que respecto de la exigencia de que la medida cautelar solicitada esté orientada a garantizar la efectividad de la sentencia, ello se explica en razón de que con las cautelas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, es decir, que propenden por la seriedad de la función jurisdiccional, y por esta vía, guardan relación directa con los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, en la medida que con las medidas cautelares también se asegura que las decisiones de los jueces sean ejecutadas y cumplidas.

---

<sup>60</sup> Artículo 230, Ley 1437 de 2011.

<sup>61</sup> Artículo 228 de la Constitución Política de 1991. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

<sup>62</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



**6.3.3.- Requisitos de Procedencia Específicos de la Suspensión Provisional de los efectos del acto administrativo.** La Sala los denomina «*requisitos de procedencia específicos*» porque se exigen de manera particular para cada una de las diferentes medidas cautelares enlistadas, a modo enunciativo, en la Ley 1437 de 2011.<sup>63</sup> Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado – *medida cautelar negativa*-, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda<sup>64</sup> así: **(a)** si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud;<sup>65</sup> y **(b)** si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios.<sup>66</sup>

**6.3.4.- Requisitos de procedencia específicos para las demás medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.** Finalmente, si se pretenden otras medidas cautelares diferentes -*medidas cautelares positivas*-<sup>67</sup> a la de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos adicionales: **(a)** que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; **(b)** que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados; **(c)** 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; y **(d)** que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios.<sup>68</sup>

27. Para mayor claridad, a continuación la Sala esquematiza la clasificación realizada de los requisitos de las medidas cautelares, en los siguientes dos cuadros, el primero, referido a los requisitos de procedencia, generales o comunes, y el segundo, relacionado con los requisitos específicos:

**Primer Cuadro. Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal y de índole material, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.**

---

<sup>63</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>64</sup> Por esta razón en el acápite de antecedentes de esta providencia se hizo alusión al medio de control ejercido por el demandante y a las pretensiones de la demanda, toda vez que el legislador en la Ley 1437 de 2011 puso estos como elementos determinantes para el tipo de requisitos que el juez debe analizar al momento resolver sobre el decreto de la medida cautelar.

<sup>65</sup> Artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011.

<sup>66</sup> Artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011.

<sup>67</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 230, numerales 1, 2, 4 y 5.

<sup>68</sup> Artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES		
REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES O COMUNES	DE ÍNDOLE FORMAL	Debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011)
		Debe existir solicitud de parte <sup>69</sup> debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011).
	DE ÍNDOLE MATERIAL	La medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011).
		La medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).

**Segundo cuadro. Requisitos de procedencia específicos, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.**

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES			
REQUISITOS DE PROCEDENCIA ESPECÍFICOS	SUSPENSIÓN PROVISIONAL	Si la demanda únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, la cual puede surgir:	a) tras confrontar el acto demandado con estas
			b) tras confrontar, las normas superiores invocadas, con las pruebas.
	Si se pretenden otras medidas	Si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios...	Además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011)
			a) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; b) Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados;

<sup>69</sup> De conformidad con el párrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las “medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

	cautelares diferentes a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos:	c) 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; y
		d) Que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011).

28. Teniendo entonces claridad sobre los requisitos exigidos por la Ley 1437 de 2011<sup>70</sup> para decretar las medidas cautelares, procede la Sala a estudiar el caso en concreto para establecer, si la cautela adoptada por el «*a quo*», de suspender provisional el acto administrativo que ordenó la inclusión de la señora ZULUAGA LONDOÑO en la nómina de pensionados, cumple sí o no con los presupuestos materiales y formales señalados.

#### **6.5.- ESTUDIO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA, GENERALES O COMUNES, DE ÍNDOLE FORMAL.**

29. Observa la Sala, que en el presente caso la solicitud de medida cautelar: **(i)** se efectuó en el marco de un proceso declarativo de los que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, pues, como viene expuesto, la demanda fue presentada por COLPENSIONES invocando para el efecto el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho; **(ii)** la medida cautelar fue solicitada en escrito aparte y está debidamente sustentada en la medida en que expresa claramente los motivos por los cuales se deben suspender los actos administrativos acusados y; **(iii)** fue presentada dentro de una etapa permitida del proceso declarativo, en la medida en que se hizo junto con la demanda.

30. En atención a lo anterior es evidente que la solicitud de medida cautelar cumple con los «*requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal*», motivo por el cual es necesario abordar el estudio de los «*requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material*».

#### **6.6. ESTUDIO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA, GENERALES O COMUNES, DE ÍNDOLE MATERIAL.**

31. Como viene expuesto, el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, para decretar cualquier medida cautelar en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es que la cautela solicitada persiga de manera necesaria y directa: **(i)** proteger el objeto del proceso y **(ii)** garantizar la efectividad de la sentencia.

32. En armonía con las consideraciones expuestas, para la Sala, el objeto del presente proceso comprende en esencia, lo siguiente: **(i)** en primer lugar, la cuestión materia de estudio demarcada por las pretensiones de la demanda,

<sup>70</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

que tiene que ver, principalmente, con la determinación de quien asumirá el pago de la pensión de vejez de la señora ZULUAGA LONDOÑO, si COLPENSIONES o la UGPP; y **(ii)** en segundo lugar, la garantía y efectividad de los derechos a la seguridad social y mínimo vital de la mencionada señora, los cuales no pueden verse vulnerados por la existencia de inconvenientes administrativos o burocráticos, como por ejemplo, conflictos de competencias entre autoridades administrativas, pues, el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez no ha sido puesto en tela de juicio en este proceso.

33. Precisa la Sala, que en este caso, para adoptar la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo que ordenó la inclusión de la señora ZULUAGA LONDOÑO en la nómina de pensionados, el «*a quo*» acogió la tesis propuesta por COLPENSIONES en la demanda, según la cual, al parecer, dicha entidad no es la competente para reconocer y cancelar pensión de la mencionada señora, sino que esa responsabilidad recaería sobre la UGPP, toda vez que: **(i)** de acuerdo con una interpretación sistemática de los Decretos 813 de 1994,<sup>71</sup> 2196 de 2009,<sup>72</sup> 5021 de 2009<sup>73</sup> y 575 de 2013,<sup>74</sup> la UGPP es la competente para reconocer las pensiones de vejez y jubilación de los ciudadanos que cumplieron los requisitos para su reconocimiento antes del 1º de julio de 2009; y **(ii)** como la señora ZULUAGA cumplió los requisitos de edad y tiempo de servicio el 18 de julio de 2005, la competente para su reconocimiento es la UGPP.

34. Al respecto, la Sala observa, que si bien el «*a quo*» efectuó un análisis preliminar de legalidad, en virtud del cual, confrontó los actos administrativos demandados con las normas superiores invocadas, lo cierto es que dejó de apreciar otros aspectos o elementos que también están establecidos en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011<sup>75</sup> como requisitos para decretar las cautelas.

35. En efecto, la revisión preliminar pero integral del caso, muestra a la Sala, que para decretar la medida cautelar no se examinó si en verdad, la suspensión provisional del acto administrativo que ordenó la inclusión de la señora ZULUAGA LONDOÑO en la nómina de pensionados, materialmente es necesaria o no para garantizar el objeto del proceso, más aún si se tiene en cuenta: **(i)** que de acuerdo con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011,<sup>76</sup> los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluido el trámite de las medidas cautelares, tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico; **(ii)** que en este proceso no se debate el derecho pensional de la referida señora, sino que lo que se discute está relacionado con establecer si es COLPENSIONES o la UGPP, la competente

<sup>71</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

<sup>72</sup> Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones.

<sup>73</sup> Por el cual se establece la estructura y organización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– y las funciones de sus dependencias.

<sup>74</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias.

<sup>75</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>76</sup> Ib.

para el reconocimiento de la pensión de vejez de la referida señora; y **(iii)** que en últimas, el pago de las pensiones del denominado «*Régimen de Prima Media*», se garantiza, por orden de la Ley 100 de 1993,<sup>77</sup> con los recursos de un «*fondo común de naturaleza pública*», por lo que ante una eventual sentencia favorable a COLPENSIONES en este proceso, existe la respectiva fuente presupuestal para costear el pago de la pensión y para que la entidad obtenga la devolución de las mesadas canceladas.

36. Sobre este último aspecto, la Sala encuentra necesario explicar de manera breve la manera como se encuentra estructurado el Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993,<sup>78</sup> haciendo especial énfasis en tres aspectos: **(i)** los regímenes existentes, **(ii)** las entidades encargadas de su administración, y **(iii)** los mecanismos de financiación.

### **6.6.1.- El Sistema General de Pensiones**

37. La Ley 100 de 1993<sup>79</sup> creó el Sistema General de Pensiones cuyos objetivos son garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, invalidez o muerte, mediante el reconocimiento de una pensión y prestaciones determinadas en la Ley. También busca la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con el Sistema. Ahora bien, el Sistema General de Pensiones está compuesto, fundamentalmente, por el «*Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida*» y el «*Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad*», a los cuales se referirá la Sala a continuación:

- 1) Régimen de Prima Media.** Es aquel mediante el cual, los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definidas. Inicialmente, la administración de este Régimen se radicó en cabeza del ISS, hoy COLPENSIONES, y de las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público que existían hasta entonces, aspecto que se precisará más adelante.
- 2) Régimen de Ahorro Individual.** Es aquel mediante el cual los afiliados, tendrán derecho a una pensión de vejez, a la edad que escojan, siempre y cuando el capital acumulado en su cuenta de ahorro individual les permita obtener una pensión mensual, superior al 110% del salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de expedición de esta Ley, reajustado anualmente según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE. La administración de este Régimen se encargó a las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías (AFP), las cuales son entidades o sociedades de servicios financieros, que se encuentran vigiladas por la Superintendencia Financiera, creadas con el único fin de administrar fondos de pensiones obligatorias, fondos de cesantías y fondos de pensiones voluntarias, es decir su función exclusiva y fundamental es la administración y manejo de

---

<sup>77</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>78</sup> Ib.

<sup>79</sup> Ley 100 de 1993 (diciembre 23) «*por la cual se crea el sistema general de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*».

fondos y planes de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad y de fondo de cesantías. En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, los aportes pensionales se depositan en una cuenta de ahorro individual a nombre de cada afiliado, es decir, éste es dueño de su propia cuenta. Bajo este sistema, la pensión obligatoria se financia con los aportes efectuados por el afiliado y el empleador, más los rendimientos generados. Si el afiliado es trabajador independiente, los aportes los asume él en un 100%.

#### **6.6.1.1.- Administración del Régimen de Prima Media.**

38. El artículo 52 de la Ley 100 de 1993,<sup>80</sup> además de radicar en el ISS, hoy COLPENSIONES, la administración exclusiva del régimen de prima media con prestación definida, previó la supresión de las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público que hasta ese entonces también venían administrando las pensiones de los servidores públicos, pero las habilitó para que mientras subsistieran continuaran reconociendo las pensiones únicamente respecto de sus afiliados.

39. En el nivel nacional, una de esas cajas era CAJANAL, la cual había sido creada por la Ley 6ª de 1945<sup>81</sup> para atender las prestaciones sociales de los empleados y obreros nacionales, incluida la pensión de jubilación. Sin embargo, después de sufrir varias transformaciones, mediante el Decreto 2196 de 2009<sup>82</sup>, el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación de CAJANAL y dispuso el traslado masivo de sus afiliados al ISS (artículo 4º).<sup>83</sup>

40. Entre tanto, la Ley 1151 de 2007, había creado la UGPP, como una entidad del orden nacional, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de reconocer los derechos pensionales causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. A dicha entidad, también se le asignaron las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social.

---

<sup>80</sup> Ib.

<sup>81</sup> Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.

<sup>82</sup> Decreto 2196 de 2009 (12 de Junio) “*Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones*”. “*Artículo 1. Supresión y liquidación. Suprímase la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, creada por la Ley 6 de 1945 y transformada en empresa industrial y comercial del Estado, descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, mediante la Ley 490 de 1998, vinculada al Ministerio de la Protección Social. Para todos los efectos utilizará la denominación "Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación"// (...) En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicha entidad entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años, que podrá ser prorrogado por el Gobierno Nacional, mediante acto administrativo debidamente motivado.*”

<sup>83</sup> Decreto 2196/09, artículo 4o. “*Del traslado de afiliados. La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE en Liquidación, deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto, a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social - ISS.*”

41. Ahora bien, el artículo 155 de la referida Ley 1151 de 2007<sup>84</sup>, ordenó la supresión del ISS y la creación de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, como la entidad pública administradora del régimen de prima media con prestación definida. Así las cosas, actualmente, el Régimen de Prima Media es manejado básicamente por Colpensiones y la UGPP.

#### **6.6.1.2.- Financiación del Régimen de Prima Media.**

42. Una de las principales características del Régimen de Prima Media, es que los aportes de los afiliados y sus rendimientos, así como el reconocimiento y pago de las pensiones de este régimen, como la que le fue reconocida a la señora ZULUAGA LONDOÑO, se efectúan con cargo a una «*bolsa común*», de tal manera que la financiación de la pensión obligatoria del Régimen de Prima Media, cuenta con la garantía de un fondo común de naturaleza pública, que se nutre de los aportes de sus afiliados. Así lo establece el artículo 32 de la Ley 100 de 1993<sup>85</sup> cuando señala, que «*los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia*», y que «*El Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados*».

43. Aclara la Sala, que los recursos con los que la UGPP y COLPENSIONES pagan las pensiones reconocidas a sus afiliados, se encuentran en cuentas diferentes, pues, las pensiones cuyo reconocimiento es de competencia de la UGPP, son canceladas con cargo a la cuenta del Encargo Fiduciario No. 296 de 1 de diciembre de 2015, administrado por el Fondo de Pensiones Públicas del orden Nacional (FOPEP);<sup>86</sup> mientras que las pensiones a cargo de COLPENSIONES son canceladas a través de la cuenta del Régimen de Prima Media de que trata el artículo 115 de la Ley 1151 de 2007, la cual es actualmente manejada por el Ministerio de Hacienda. Si embargo, en últimas ambas tienen su fuente en el «*fondo común de naturaleza pública*», que según el artículo 32 de la Ley 100 de 1993<sup>87</sup> garantiza el pago de las prestaciones propias del Régimen de Prima Media.

44. Para mayor claridad, a continuación la Sala esquematiza las principales diferencias del «*Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida*» y el «*Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad*»:

---

<sup>84</sup> Ley 1151 de 2007 (julio 24) «*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.*»

<sup>85</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>86</sup> El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional tiene su origen en la Ley 100 de 1993 que en su artículo 130 dispuso su creación en los siguientes términos: "Créase el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario. El Fondo sustituirá a la Caja Nacional de Previsión en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, y las demás cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional, que el Gobierno determine y para los mismos efectos. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos requeridos para el pago de las pensiones reconocidas o causadas con anterioridad a la presente Ley." Ahora bien, en desarrollo de lo establecido en el artículo 130 de la Ley 100 de 1993 el Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario 1132 de 1994 en el cual se ratifica la naturaleza jurídica del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario.

<sup>87</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

<b>RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL</b>	<b>RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA</b>
Administrado por los diferentes Fondos de Pensiones Obligatorias del mercado (Protección, Porvenir, Colfondos, etc)	Administrado por Colpensiones y la UGPP
Sus aportes van a una cuenta individual a su nombre	Sus aportes van a un fondo común, que luego se distribuye para pagar las pensiones de todos los afiliados
La pensión depende del capital acumulado con los aportes y los rendimientos obtenidos	Su pensión depende del número de semanas y el salario cotizado en los últimos 10 años que es el Ingreso Base de Liquidación (IBL).
Si fallece y no tiene beneficiarios de la pensión, el dinero de su cuenta es heredable.	En caso de fallecer, si no tiene beneficiarios de ley, no se puede heredar.
Se puede pensionar a cualquier edad si los ahorros alcanzan para financiar una pensión de por lo menos el 110% del salario mínimo de 1994 actualizado al IPC.	Para pensionarte requieres tener la edad mínima de 57 años para mujeres y 62 para hombres
Garantía de pensión mínima con 1.150 semanas cotizadas a los 57 años las mujeres y a los 62 los hombres.	Garantía de pensión mínima con la edad mínima de pensión y con las semanas mínimas cotizadas.
Mientras ahorra para la pensión, puede elegir entre tres tipos de fondos: Conservador, Moderado y de Mayor Riesgo.	El ahorro se construye en un fondo común.
Al momento de pensionarse, podrá elegir entre estas modalidades de pensión: Renta vitalicia, Retiro programado, Retiro programado con renta vitalicia diferida, Retiro programado sin negociación del bono pensional, Renta temporal con renta vitalicia inmediata, Renta temporal variable con renta vitalicia inmediata y Renta temporal cierta con renta vitalicia de diferimiento cierto.	Al momento de pensionarse, tendrá una única modalidad de pensión: Renta vitalicia.
Si no alcanza a pensionarse, la devolución de saldos incluye los rendimientos obtenidos del ahorro, por lo que el capital comparado con la indemnización sustitutiva podría ser mayor o menor.	Si no alcanza a pensionarse, tiene derecho a la Indemnización Sustitutiva, es decir, a los aportes realizados durante la vida laboral actualizados al IPC.

### **6.6.1.3.- Aplicación del principio de coordinación en la administración del Régimen de Prima Media.**

45. Uno de los principios rectores de la organización administrativa lo constituye la coordinación que debe mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado. La coordinación, en cuanto asegura la eficiencia y eficacia administrativas, es un principio constitucional que permea por entero el ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. La coordinación administrativa tiene por propósito evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público, esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada.

46. Así las cosas, la administración del Régimen de Prima Media no es la excepción a la aplicación del principio de coordinación. En efecto, para su



materialización, el artículo 4° del Decreto Ley 169 de 2008<sup>88</sup> determinó la necesidad de crear una Comisión Intersectorial que tenga por objeto «*definir los criterios unificados de interpretación de las normas que rigen el Régimen de Prima Media con Prestación Definida*», para que «*las entidades administradoras, responsables del reconocimiento de los derechos pensionales y del pago de las prestaciones económicas, logren mayor eficiencia en el proceso de reconocimiento de las prestaciones del Sistema General de Pensiones lo que redundará en beneficio de los ciudadanos, así como la consolidación de estrategias de defensa jurídica*».<sup>89</sup>

47. En desarrollo de ello, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario 2380 de 2012<sup>90</sup> que crea la «*Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones*», integrada de la siguiente manera:

**«Artículo 3°. Integración.** *La Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones, estará integrada por:*

- a) El Ministro del Trabajo o su delegado, quien lo presidirá.*
- b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.*
- c) El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado.*
- d) El Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP- o su delegado.*
- e) El Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES- o su delegado.*

**Parágrafo 1.** *Será invitado permanente de la Comisión Intersectorial, el Director General de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o su delegado.*

**Parágrafo 2.** *De acuerdo con los temas a considerar la Comisión Intersectorial podrá invitar a otras entidades, expertos y demás personas, cuyo aporte puede ser de utilidad para los fines encomendados a la misma, en virtud del presente decreto, quienes tendrán voz pero sin voto.»*

48. De acuerdo con el artículo 4° del Decreto Reglamentario 2380 de 2012,<sup>91</sup> las funciones de la «*Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones*», son las siguientes:

**«Artículo 4°. Funciones de la Comisión.** *La Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, tendrá a su cargo el cumplimiento de las siguientes funciones:*

- 1. Expedir su propio reglamento.*
- 2. Aprobar el Plan de Acción que permita cumplir con el objetivo de la Comisión.*

---

<sup>88</sup> Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.

<sup>89</sup> **Artículo 4°.** Unificación de criterios. En desarrollo del artículo 45 de la Ley 489 de 1998 se deberá crear la comisión intersectorial para definir criterios unificados de interpretación de las normas que rigen el reconocimiento pensional administrativo del régimen de prima media.

<sup>90</sup> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones.

<sup>91</sup> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones.

3. Definir los criterios unificados de interpretación jurídica que serán aplicables al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, por parte de las entidades del orden nacional, de conformidad con el artículo 4° del decreto Ley 169 de 2008.

4. Analizar y proponer estrategias para el cumplimiento de las decisiones judiciales relacionadas con el Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones, cuando su aplicación involucre a varias entidades públicas y surjan dudas o criterios diversos sobre las medidas concretas para su ejecución.

5. Recomendar las acciones y medidas que en materia de defensa jurídica deben adoptar las entidades responsables de efectuar el reconocimiento de los derechos pensionales en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

6. Recomendar las modificaciones normativas al Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

7. Las demás que le sean asignadas de acuerdo con el objeto para la cual fue creada.».

49. Según los artículos 4° y 5° del Decreto Reglamentario 2380 de 2012,<sup>92</sup> la «Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones», sesiona de la siguiente manera:

**«Artículo 5°. Sesiones y convocatorias.** La Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones sesionará en forma ordinaria cada dos (2) meses, previa convocatoria de la Secretaría Técnica, y extraordinariamente a solicitud del Presidente de la Comisión cuando lo estime necesario.

Las convocatorias a las sesiones ordinarias y extraordinarias las realizará la Secretaría Técnica de la Comisión a través de citaciones que se deberán enviar a los correos electrónicos institucionales de los integrantes de la comisión y al invitado permanente con por lo menos cinco (5) días hábiles de antelación a la fecha de la sesión, o por el medio más idóneo, indicando hora, lugar, temas a discutir y fecha de la sesión.

De todas las sesiones de la Comisión se levantará un acta que será suscrita por el Presidente y por la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial.»

**«Artículo 8°. Grupo técnico - jurídico y documentos de trabajo.** La Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida tendrá como apoyo y soporte para el cumplimiento de sus funciones un grupo técnico-jurídico de trabajo, el cual estará conformado por los funcionarios que designen los miembros de la Comisión.

Los documentos elaborados por el grupo técnico-jurídico que soportan los estudios efectuados a fin de llevar a cabo la unificación de criterios de interpretación normativa deben entregarse con una antelación de cinco (5) días hábiles a la fecha establecida para la sesión en la cual se pretendan someter a consideración de la Comisión Intersectorial.

---

<sup>92</sup> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones.

*La remisión de los documentos a los integrantes y al invitado permanente de la Comisión Intersectorial, deberá efectuarla la Secretaria Técnica de la Comisión en medio magnético o vía electrónica.».*

50. En ese orden de ideas, COLPENSIONES y la UGPP cuentan con una herramienta valiosa, expedita, idónea y ágil, para estudiar y resolver, en virtud del principio de coordinación administrativa, las controversias que se susciten con ocasión de la administración del Régimen de Prima Media, que es la mencionada «*Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones*», la cual pueden convocar incluso de manera extraordinaria, y en cuyo seno se pueden debatir y formular las estrategias a implementar para desarrollar los mecanismos interadministrativos a que haya lugar para solucionar todo tipo de situaciones, y muy especialmente, para unificar criterios de interpretación jurídica aplicables al Régimen de Prima Media.

## **6.7. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO**

51. Como viene expuesto, en el presente caso, a través de los autos de ponente<sup>93</sup> de 2 y 8 de agosto de 2018, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, decretó la suspensión provisional de la Resolución GNR131800 de 3 de mayo de 2016; la cual fue expedida por COLPENSIONES en cumplimiento de un fallo de tutela,<sup>94</sup> que le ordenó incluir en nómina de pensionados a la señora MERCEDES JUDITH ZULUAGA LONDOÑO.

52. Recuerda la Sala, que para adoptar la medida cautelar descrita, el «a quo» argumentó, que al parecer, COLPENSIONES no es la competente para reconocer y cancelar la pensión de la mencionada señora, sino que esa responsabilidad recaería sobre la UGPP, toda vez que: **(i)** de acuerdo con una interpretación sistemática de los Decretos 813 de 1994,<sup>95</sup> 2196 de 2009,<sup>96</sup> 5021 de 2009<sup>97</sup> y 575 de 2013,<sup>98</sup> la UGPP es la competente para reconocer las pensiones de vejez y jubilación de los ciudadanos que cumplieron los requisitos para su reconocimiento antes del 1º de julio de 2009; y **(ii)** como la señora ZULUAGA cumplió los requisitos de edad y tiempo de servicio el 18 de julio de 2005, la competente para su reconocimiento es la UGPP.

53. En este punto, la Sala se pregunta entonces, si un conflicto de competencias entre dos autoridades administrativas que administran el Régimen de Prima Media, en torno a establecer cuál de ellas es la competente para reconocer y pagar una pensión de vejez, respecto de la cual, el cumplimiento de los requisitos para su reconocimiento no se discute,

---

<sup>93</sup> Las referidas providencias fueron expedidas con Ponencia de la Magistrada Beatriz Elena Jaramillo Muñoz.

<sup>94</sup> Sentencia de tutela de 30 de marzo de 2016, proferida por el juzgado 6º Penal del Circuito de Medellín.

<sup>95</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

<sup>96</sup> Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones.

<sup>97</sup> Por el cual se establece la estructura y organización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– y las funciones de sus dependencias.

<sup>98</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias.

¿puede dar lugar a la medida cautelar de suspensión provisional del acto de inclusión en nómina?

54. Al respecto, la Sala observa que la medida cautelar decretada por el «*a quo*» fue valorada desde un punto de vista formal, es decir, desde el estudio de los requisitos de procedencia específicos de la suspensión provisional.

55. Sin embargo, desde un punto de vista material, y tomando en consideración los análisis expuestos en torno al Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993,<sup>99</sup> la Sala estima que la medida cautelar decretada no es necesaria para proteger el objeto del presente proceso, puesto que este se encuentra plenamente garantizado ante la eventual prosperidad de las pretensiones de la demanda, ya que los recursos para el pago de la pensión de la señora ZULUAGA LONDOÑO, independientemente de la entidad competente, procede del llamado «*fondo común de naturaleza pública*» establecido en el artículo 32 de la Ley 100 de 1993.<sup>100</sup>

56. Por esta misma vía, también se encuentra garantizada la efectividad de la sentencia, pues, el llamado «*fondo común de naturaleza pública*», para asegurar el pago de las prestaciones derivadas del Régimen de Prima Media, es una garantía a favor, tanto de COLPENSIONES, como de la UGPP y de la señora ZULUAGA LONDOÑO, de que existen los recursos para el pago de la pensión de vejez de esta última. Máxime cuando, como viene dicho, el cumplimiento de los requisitos para su reconocimiento no se discute.

57. Aunado a lo anterior, la Sala encuentra que al decretar la medida cautelar de suspensión provisional que ordenó la inclusión en nómina de pensionados a la demandada, el «*a quo*» dejó de considerar que, de acuerdo con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011,<sup>101</sup> el «*objeto del proceso*», y en general «*de todo proceso que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo*», también comprende finalidad de asegurar la «*efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico*». Lo cual, para el caso en concreto, significa que la señora ZULUAGA LONDOÑO no puede verse perjudicada por las diferencias administrativas que se puedan presentar entre las entidades potencialmente obligadas a garantizar sus derechos prestacionales, como por ejemplo las disputas generadas por un conflicto de competencias, toda vez que, se insiste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento de su pensión de vejez no ha sido controvertido en este proceso.

58. En sede de tutela, al estudiar casos parecidos al que ahora ocupa la atención de la Sala, la Corte ha dicho que frente a este tipo de situaciones, el juez de tutela debe proferir una orden transitoria dirigida a las entidades que al menos en principio, aparezcan como posibles responsables; las cuales tienen plena libertad de repetir contra quienes resulten responsables de la obligación principal. De esta manera precisó la Corte, «*(...) la carga de la incertidumbre sobre la responsabilidad del pago de la pensión la asumen*

---

<sup>99</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>100</sup> Ib.

<sup>101</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

*entidades fuertes, capaces de soportarla, y no adultos mayores que merecen un trato especial del Estado y de la sociedad y que por causas ajenas a su voluntad se verían sometidos a sufrimientos desproporcionados e injustos».*<sup>102</sup>

59. En ese orden de ideas, la Sala considera que el conflicto de competencias negativo entre la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscal, UGPP, no puede significar para la señora ZULUAGA LONDOÑO, una carga administrativa susceptible de limitar la posibilidad de acceder a su derecho pensional y de afectar su mínimo vital; principalmente porque el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez no ha sido puesto en tela de juicio en este proceso.

60. Finalmente, para la Sala es de suma importancia señalar que COLPENSIONES y la UGPP cuentan con una herramienta valiosa, expedida, idónea y ágil, para solucionar en sede gubernativa, con apego a la ley y a la reglas que ha fijado la jurisprudencia de las altas cortes, las diferencias relacionadas con los conflictos de competencias que surjan a la hora de reconocer los derechos prestacionales derivados del Régimen de Prima Media; herramienta que está constituida por la mencionada «*Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones*», la cual pueden convocar incluso de manera extraordinaria, instancia intergubernamental en la que se pueden debatir y formular las estrategias a implementar para desarrollar los mecanismos interadministrativos a que haya lugar para solucionar este tipo de baches administrativos sin perjudicar a los pensionados, sobre todo en los eventos en los que la titularidad del derecho no está en discusión.

61. En conclusión, en virtud de las razones expuestas, para garantizar el objeto del presente proceso, la Sala no encuentra necesaria la medida cautelar de suspensión provisional decretada por el «*a quo*». Por lo anteriormente expuesto, en la parte resolutive se revocarán los autos de ponente de 2 y 8 de agosto de 2018, por medio de los cuales, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, decretó la suspensión provisional de la Resolución GNR131800 de 3 de mayo de 2016; la cual fue expedida por COLPENSIONES en cumplimiento de un fallo de tutela, que le ordenó incluir en nómina de pensionados a la señora MERCEDES JUDITH ZULUAGA LONDOÑO.

62. Lo anterior no quiere decir que el «*a quo*» no pueda explorar la posibilidad de, en el caso concreto, si lo estima necesario, decretar otro tipo de medidas cautelares diferentes a la solicitada por la entidad demandante, para resguardar el principio de legalidad y velar por la protección del derecho fundamental a la seguridad social de la mencionada señora, cuya pensión, se reitera, no es cuestionada desde el punto de vista del cumplimiento de los

---

<sup>102</sup> Corte Constitucional, Sentencias T-691 de 2006 y T 371 de 2017. En estas sentencias, la Corte estudió unos casos parecido al que se analiza en esta ocasión, concluyendo que a las accionantes se les vulneró el derecho a la seguridad social y que con ello se comprometió su mínimo vital, pues a raíz de una disputa interadministrativa sobre cuál era la entidad responsable de una parte del pago, la accionante no había podido tener acceso a su pensión.

requisitos de su reconocimiento; ello de conformidad con el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 según el cual el juez o magistrado ponente, si lo considera necesario puede decretar una medida cautelar distinta a la solicitada por la parte demandante, cuando las considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, la efectividad de la sentencia, y en general, restablecer el ordenamiento jurídico y amparar los derechos fundamentales de los asociados.

63. Así por ejemplo, y sin el ánimo de agotar todas las posibilidades, el «*a quo*», puede considerar modificar la medida cautelar de suspensión provisional solicitada y decretada, y en su reemplazo ordenará, (i) que en el plazo máximo de 15 días hábiles, y en virtud del principio de coordinación de que habla el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, COLPENSIONES y la UGPP convoquen a sesión a la «*Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del Sistema General de Pensiones*», para definir de manera concertada, y dando aplicación a la normatividad que regula sus competencias, la entidad encargada de continuar pagando la pensión de la señora ZULUAGA LONDOÑO; y (ii) ordenar a la UGPP, que en el plazo máximo de un mes, realice las actuaciones administrativas necesarias de índole presupuestal, tendientes a provisionar ante el FOPEP los recursos necesarios para: **(a)** devolver a COLPENSIONES los valores cancelados por concepto de retroactivo y mesadas canceladas, si hubiere lugar a ello, y **(b)** garantizar el pago de la mesada pensional a la señora ZULUAGA LONDOÑO.

64. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- REVOCAR** los autos de ponente de 2 y 8 de agosto de 2018, por medio de los cuales, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad, decretó la suspensión provisional de la Resolución GNR131800 de 3 de mayo de 2016; la cual fue expedida por COLPENSIONES en cumplimiento de un fallo de tutela, que le ordenó incluir en nómina de pensionados a la señora MERCEDES JUDITH ZULUAGA LONDOÑO.

**SEGUNDO.-** Por Secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación, devolver el expediente de la referencia al Tribunal de origen.

**Notifíquese, publíquese y cúmplase.**

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la Sesión de la fecha.

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**