

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto de Interlocutorio No. 317

Villavicencio, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCAES DE LA
PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP
DEMANDADO: TULIA YANETH VIGOYA SEPÚLVEDA
VINCULADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
– COLPENSIONES
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2017-00248-00
ASUNTO: NIEGA MEDIDA CAUTELAR

Resuelve el Despacho la solicitud de medida cautelar elevada dentro del asunto de la referencia.

I. Antecedentes

Mediante apoderado judicial y en ejercicio el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP– demandó la nulidad de las Resoluciones N° 14648 del 21 de septiembre de 2010, mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión de vejez a la señora Tulia Yaneth Vigoya Sepúlveda; y N° PAP 051152 del 29 de abril de 2011, que resolvió un recurso de reposición y modificó la Resolución N° 14648 del 21 de septiembre de 2010¹.

Así mismo, pretende el reintegro de las sumas recibidas en exceso por concepto de reconocimiento y reliquidación de la pensión de vejez, desde la fecha en que la demandada fue incluida en nómina hasta que se realice el pago.

¹ Folios 1 al 10, cuaderno 1. Subsanación obrante a folios 222 al 225.

1. De la medida cautelar:

Como medida cautelar, solicitó² se decrete la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos demandados por considerarlos contrarios al ordenamiento jurídico, toda vez que al ser expedidos por la extinta CAJANAL E.I.C.E., la entidad no contaba con la competencia para el reconocimiento pensional, sino que correspondía al Instituto de Seguros Sociales –ISS–, actualmente COLPENSIONES, en virtud del traslado de afiliados con ocasión a la liquidación de CAJANAL.

Como fundamento de la medida cautelar, expone que el artículo 4 del Decreto 2196 de 2009 dispuso el traslado de afiliados de la Caja Nacional de Previsión Social, al Instituto de Seguros Sociales, el cual se efectuó el 30 de junio de 2009; y que al resolver un conflicto negativo de competencia entre COLPENSIONES y la UGPP, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado estableció que corresponde a COLPENSIONES el reconocimiento pensional cuando el afiliado tiene 20 años de servicios cotizados con la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal, pero cumple el requisito de la edad con posterioridad al 30 de junio de 2009 con el ISS; entre otros eventos.

Así, estima que el caso de la demandada se encuadra en el anterior criterio, toda vez que si bien a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 –1 de abril de 1994– la señora Tulia Yaneth contaba con más de 35 años de edad, siendo beneficiaria del régimen de transición, y computó un total de 37 años y 1 mes de servicios; lo cierto es que cotizó a CAJANAL únicamente entre el 1 de enero de 1978 y el 30 de junio de 2009, siendo trasladada al ISS, por lo que (i) finalizó su cotización, (ii) cumplió con la edad exigida en el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, y (iii) adquirió el estatus de pensionada –a saber, el 6 de septiembre de 2019–, encontrándose afiliada al Instituto de Seguros Sociales, hoy COLPENSIONES.

En consecuencia, concluye que la competencia para reconocer la pensión de vejez estaba en cabeza del ISS, pues CAJANAL solo estaba llamada a realizar el traslado de las cotizaciones efectuadas en la entidad.

2. Del traslado de la medida cautelar solicitada:

Dentro del término de traslado de la solicitud de medida cautelar, el apoderado de la señora Tulia Yaneth Vigoya Sepúlveda se opuso al decreto de la medida³ por considerar que la pensión de vejez de la demanda si debió ser reconocida y pagada por la liquidada CAJANAL.

² Folios 4 al 5, *ibídem*.

³ Folios 258 al 261, *ibídem*.

Para el efecto, señala que debido a que la señora Vigoya Sepúlveda es beneficiaria del régimen de transición, *“podría pensarse que tiene el derecho a la pensión de jubilación por aportes previsto en la Ley 71 de 1998 y su derecho reglamentario 2709 de 1994 (sic)”*, en virtud de los cuales la prestación pensional debe ser pagada por la última entidad de previsión en la que se efectuaron aportes, siempre y cuando se hubieren cotizado en ella mínimo seis (6) años continuos o discontinuos, pues de lo contrario, la pensión debe ser reconocida y pagada por la entidad en que se hubiese realizado el mayor tiempo de aportes; y dado que no se aportó al ISS por el tiempo requerido, la prestación corresponde a CAJANAL, hoy UGPP, como en efecto ocurrió.

De otro lado, refiere que el asunto objeto de litigio amerita un estudio de fondo, por lo que no debe accederse a la medida; además, a la demandada le asiste una confianza legítima frente a la pensión percibida, pues tiene el convencimiento de que esta fue reconocida de manera legal, sin que la señora Tulia Yaneth hubiese incurrido en abuso del derecho, ni actuado de manera arbitraria o ilegal.

Finalmente, considera que si el reconocimiento pensional no correspondía a CAJANAL sino al ISS, es una causa imputable a la entidad demandante, por lo que su poderdante no debe sufrir las graves contingencias de una eventual suspensión de la prestación; de manera que, reitera la solicitud de negar la medida cautelar deprecada en la demanda.

Por su parte, COLPENSIONES no se pronunció respecto de la solicitud de medida cautelar.

II. Consideraciones

1. Competencia

Este Despacho es competente para resolver la solicitud de medida cautelar solicitada por la parte actora, en virtud de los artículos 125, 243, y 229 y subsiguientes del C.P.A.C.A.

2. Problema jurídico

Corresponde al Despacho analizar si la medida cautelar solicitada por la U.G.P.P. cumple o no los requisitos de procedibilidad para su decreto, de conformidad con los criterios normativos y jurisprudenciales en la materia.

3. Análisis jurídico

El artículo 229 del C.P.A.C.A contempla la posibilidad de solicitar medidas cautelares tendientes a proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, las cuales pueden ser decretadas, de oficio o a petición de parte, antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, sin que tal decisión implique prejuzgamiento.

A su turno, el artículo 231 del C.P.A.C.A.⁴ se refiere a los requisitos para el decreto de medidas cautelares, señalando, en cuanto a la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, que es procedente (i) cuando se concluya que estos vulneran las normas superiores invocadas como violadas, (ii) debiendo probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios cuyo restablecimiento se reclama, si así fuere.

Al respecto, tratándose de un asunto de similares supuestos fácticos, el Consejo de Estado se refirió a los requisitos para el decreto de medidas cautelares, así:

“i) Existen requisitos de formales procedibilidad, a saber: 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 (artículo 229, Ley 1437 de 2011); 2) debe existir solicitud de parte 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); y 3) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (artículo 233 y 234, Ley 1437 de 2011).

ii) Existen requisitos materiales de procedibilidad, a saber: 1) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 2) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las

⁴ El artículo 231 del C.P.A.C.A. señala: “Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.

pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011)” (negrita fuera de texto)⁵.

Puede verse entonces que de manera tanto normativa como jurisprudencial, el decreto de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no procede *per se*, sino que se hace necesario verificar el cumplimiento de criterios tanto formales como materiales, como pasa a abordarse.

4. Caso concreto

El presente asunto versa sobre la solicitud de nulidad de los actos administrativos mediante los cuales (i) se efectuó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez en favor de la señora Tulia Yaneth Vigoya Sepúlveda, y (ii) se modificó la liquidación de la pensión reconocida, a saber, las Resoluciones N° 14648 del 21 de septiembre de 2010 y PAP 051152 del 29 de abril de 2011, respectivamente, y a título de restablecimiento, el reintegro de las sumas recibidas en exceso por concepto de reconocimiento y reliquidación de la pensión de vejez; mismos actos respecto de los cuales se pretende la suspensión provisional de sus efectos como medida cautelar.

Revisado el líbello inicial, se observa que en efecto, se trata de un proceso de tipo declarativo, en el que se incluye la solicitud de medida cautelar a la que se ha hecho referencia, siendo entonces elevada en la oportunidad procesal pertinente y debidamente sustentada en el texto de la demanda, por lo que se encontrarían satisfechos los requisitos formales de procedencia de la medida.

No obstante, la solicitud de cautela en comento no supera el análisis material, pues si bien la medida deprecada tiene relación directa con las pretensiones de la demanda, en tanto los actos susceptibles de suspensión provisional de sus efectos, son los mismos cuya nulidad se demanda; lo cierto es que, a juicio del despacho, la medida no resulta necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

En un asunto de similares supuestos fácticos, relacionado con la determinación de la competencia entre COLPENSIONES y la UGPP para realizar el reconocimiento y pago de una prestación pensional de vejez, en el que también se analizaba la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, el Consejo de Estado expresó:

⁵ Consejo de Estado; Sentencia de 29 de noviembre de 2016, Radicación No. 11001-03-25-000-2012-00474-00 (1956-12); Abel Rodríguez Céspedes contra la Procuraduría General de la Nación.

“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, 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.

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”⁶ (subrayado fuera de texto).

En esa línea, adujo la Alta Corporación que el objeto del proceso comprende (i) la finalidad de asegurar la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución y en la Ley, así como (ii) la preservación del orden jurídico; de manera que la demandada “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”⁷.

Así las cosas, al margen de la legalidad de los actos administrativos demandados y de la competencia de las entidades concurrentes al proceso para el reconocimiento y pago de la prestación pensional reconocida a la señora Tulia Yaneth –aspectos propios del fondo del litigio y respecto de los cuales existirá pronunciamiento en la sentencia–, lo cierto es que no es constitucionalmente factible que la demandada asuma la carga administrativa que acarrearía la cesación del pago de las mesadas pensionales que actualmente percibe, hecho consecuencial a la declaratoria de suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados, máxime cuando no se cuestiona el derecho pensional.

En todo caso, como se indicó, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia están garantizados con la certeza que existen los recursos para el pago de la pensión de vejez de la señora Vigoya Sepúlveda; por lo tanto, no es dable afirmar

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Auto del 7 de febrero de 2019. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Radicación: 05001-23-33-000-2018-00976-01 (5418-18).

⁷ *Ibidem*.

que la medida cautelar deprecada resulte necesaria para su garantía, razón por la cual no supera el análisis de procedencia en los términos del artículo 229 del C.P.A.C.A., razones por las cuales se negará la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos acusados.

En virtud de lo expuesto, se

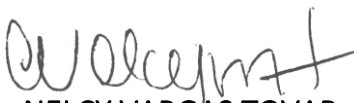
RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por la parte demandante en el presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Ejecutoriada la presente providencia, continúese con el trámite del proceso.

TERCERO: ADVERTIR a los sujetos procesales, que para todos los efectos, la correspondencia deberá remitirse a través de medios electrónicos, al correo electrónico sgtamvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co

Notifíquese y Cúmplase


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada