

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, diciembre diez (10) de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50001233300020170025000
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES
DEMANDADO: RODOLFO ELÍAS BERNAL GAITÁN
M. DE CONTROL: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Se pronuncia el Despacho sobre la solicitud de medida cautelar presentada por la entidad demandante, previo los siguientes:

ANTECEDENTES:

La **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES**, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el señor **RODOLFO ELÍAS BERNAL GAITÁN**, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución No. VBP 64702 del 5 de octubre de 2015, por medio de la cual se le reconoció y ordenó el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez al demandado a partir del 2 de septiembre de 2013, bajo los parámetros establecidos por la Ley 33 de 1985 y, como consecuencia de ello, se ordene la devolución de lo pagado por concepto de pensión y de salud a favor del señor BERNAL GAITÁN.

En el acápite de la demanda denominado "**MEDIDAS CAUTELARES**", solicitó que se decrete la suspensión provisional del acto administrativo demandado, en razón a que el mismo es contrario a la ley, toda vez que el asegurado al 1 de abril de 1994 (fecha de entrada en

vigencia de la Ley 100 de 1993) no acreditaba 40 años de edad ni 15 años de servicio, pues, registra 13 años, 6 meses y 6 días entre tiempos de servicio aportado a otras cajas y Colpensiones, razón por la cual no resultaba procedente hacer el estudio de la prestación a la luz del régimen de transición estipulado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Argumentó, que el pago de una prestación generada sin el cumplimiento de los requisitos legales atenta contra el principio de estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones, establecido por el Acto Legislativo 01 de 2015 como una obligación del Estado, entendido como el manejo eficiente de los recursos asignados a dicho sistema con el objetivo de garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, procurando que las decisiones que afecten dicho sistema, como el reconocimiento de prestaciones, se adopten teniendo en cuenta que está conformado por recursos limitados, que se distribuyen de acuerdo con las necesidades de la población, con el objetivo de que los derechos adquiridos se hagan efectivos.

Explicó, que el perjuicio inminente en contra de la estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones se configura en la medida en que dicho sistema debe disponer de un flujo permanente de recursos que permita su mantenimiento y adecuado funcionamiento, por lo que continuar con el pago de una prestación a favor de una persona que no acredita todos los requisitos para su reconocimiento, afecta gravemente su capacidad de otorgar y pagar las prestaciones a los afiliados que si tienen derecho a su reconocimiento, vulnerando como consecuencia el principio de progresividad y el acceso a las pensiones de todos los Colombianos.

Posición del demandado

El 13 de diciembre de 2017, se ordenó correr traslado por el término de cinco (5) días de la medida cautelar; oportunidad dentro de la cual el demandado se pronunció.

Señaló, que con el expediente administrativo que se tramitó ante COLPENSIONES para obtener el derecho, se encuentran la totalidad de las pruebas necesarias que demostraron que cumplía con los requisitos para pensionarse legalmente, por haber trabajado al servicio del Estado desde el mes de febrero de 1979 hasta el mes de marzo de 2012, agregando el periodo del 5 de julio al 12 de septiembre de 2013, como Juez Civil del Circuito de Granada Meta, cotizando en total 1683 semanas.

Indicó, que en el presente caso se configura el fenómeno jurídico de la caducidad, dado que la resolución que le concedió la pensión se le notificó el 5 de octubre de 2015 y los cuatro meses de que trata el artículo 164 del CPACA se cumplieron el 6 de febrero de 2016, lo que indica que la acción de lesividad se encuentra caducada.

Además, afirmó que el reconocimiento de su pensión de jubilación está cobijado por el principio legal y constitucional de la buena fe y que nunca acudió a medios ilegales para lograr la expedición del acto demandado.

Aunado a lo anterior, manifestó, que cuenta con 62 años de edad, se encuentra limitado en su salud por cuenta de un infarto que sufrió el 1º de febrero de 2012 y su pensión es el único medio recibido como mínimo vital para su sustento y el de su familia, por lo que solicitó que se niegue la medida de suspensión provisional propuesta por COLPENSIONES y, en su lugar, se protega su derecho al mínimo vital.

CONSIDERACIONES

Las medidas cautelares se encuentran consagradas en los artículos 229 y siguientes del CPACA. y se constituyen en un instrumento de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quienes acuden a la Jurisdicción Contenciosa en procura de solucionar una determinada controversia.

El artículo 229, respecto de la procedencia de las medidas cautelares señala:

“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.”*

La suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo se encuentra contemplada en el numeral 3 del artículo 230 del CPACA, como una de las medidas cautelares de posible aplicación en los juicios que cursan ante esta jurisdicción. Seguidamente, en el artículo 231 ibídem, se establecieron los requisitos de procedencia de la citada medida, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.* *Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

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

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

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

Frente a los requisitos para la procedencia de las medidas cautelares el H. Consejo de Estado, luego de analizar el contenido de los artículos 229 al 231 del CPACA, concluyó:

“i) Existen requisitos formales de procedibilidad de la solicitud los cuales son comunes a todas las medidas cautelares, a saber:

i.a) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos de que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (L. 1437/2011, art. 229);

i.b) debe existir solicitud de parte ⁽¹⁴⁾ 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 (L. 1437/2011, art. 229); y

i.c) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (L. 1437/2011, art. 233 y 234).

ii) Existen requisitos materiales, comunes para el decreto de las medidas cautelares, a saber:

ii.a) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (L. 1437/2011, art. 229); y

ii.b) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (L. 1437/2011, art. 230).

iii) Existen requisitos materiales, especiales adicionales para el decreto de las medidas cautelares, a saber:

iii. a) Si se trata de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, se plantean dos (2) eventos que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda: iii.a.i) Si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, 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 (L. 1437/2011, art. 231, inc. 1º); iii.a.ii) 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 (L. 1437/2011, art. 231, inc. 2º).

iii. b) Si se trata de otras medidas cautelares diferente a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado,

deben concurrir los siguientes requisitos: i) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; ii) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados; iii) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y iv) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios (L. 1437/2011, art. 231, inc. 3º, num. 1º a 4º).”¹

De otra parte, el despacho debe realizar un análisis que, sin implicar un prejuzgamiento sobre la cuestión de fondo, le permita valorar la forma en que el acto administrativo demandado, cuya suspensión se persigue, eventualmente, vulnera la normatividad que se invoca como transgredida; análisis que exige un nivel de argumentación sólido y claro.

Frente al aspecto de que la medida cautelar no constituye prejuzgamiento, el órgano de cierre de esta jurisdicción en pronunciamiento del 11 de marzo de 2014, dentro del proceso radicado con el No. 11001 0324 000 2013 00503 00, proferido por la Sección Primera, precisó que: *“este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “prejuzgamiento” de la causa. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.”*

Ahora bien, en relación con el tema objeto de debate se tiene que, la apoderada de la entidad demandante presentó solicitud de suspensión provisional de la Resolución VPB 64702 del 5 de octubre de 2015, porque consideró que el acto administrativo acusado fue expedido transgrediendo el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por cuanto el demandado no acreditaba a 1º de abril de 1994 (fecha de entrada en

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto del 6 de abril de 2015. Exp.: 11001-03-25-000-2014-00942-00. Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

vigencia la Ley 100 de 1993), los requisitos de tiempo de servicio ni de edad establecidos en el mismo, que le permitieran acogerse a lo estipulado en la Ley 32 de 1986.

Teniendo en cuenta el acervo probatorio allegado al expediente, se puede establecer que para el 01 de abril de 1994 el señor RODOLFO ELÍAS BERNAL GAITÁN tenía 38 años, dado que nació el 02 de mayo de 1956 (fl. 93 C 1), además, para dicha fecha, no cumplía con los 15 años de servicio, toda vez que en la relación de tiempos de servicio contenida en la Resolución No. VPB 64702 del 05 de octubre de 2015, se observa que el demandado tuvo vinculaciones interrumpidas, así: entre el 28 de febrero y el 24 de abril de 1979 y del 31 de julio y al 24 de septiembre de 1979 con la Gobernación del Meta; entre el 12 de noviembre de 1979 y el 15 de marzo de 1980 con la Registraduría Nacional del Estado Civil; nuevamente con la Gobernación del Meta del 05 de mayo de 1980 al 07 de noviembre de 1982; con la Alcaldía de Cumaral del 03 de agosto de 1983 al 07 de septiembre de 1984, y con la Dirección Seccional de Administración Judicial de la Rama Judicial, del 16 de octubre de 1984 al 31 de enero de 2002 y así, sucesivamente, hasta el 01 de septiembre de 2013 (fls. 20 al 23 C 1), es decir, que al 01 de abril de 1994 tenía aproximadamente 13 años de servicio cotizados, por lo que, en principio, no es beneficiario del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, como lo pregona la entidad demandante, circunstancia suficiente para decretar la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo atacado.

No obstante, se observa que el señor BERNAL GAITÁN actualmente cuenta con 64 años de edad y se corrobora con la historia clínica allegada que ha sufrido quebrantos de salud (fls. 82 a 92 C 1), lo que lleva a concluir que la medida cautelar solicitada podría tornarse más gravosa para el particular y afectaría derechos de orden fundamental como el mínimo vital, pues, según manifestó, la pensión que recibe constituye su único sustento.

Aunado a lo anterior, se establece que acceder a la suspensión provisional deprecada por la entidad demandante contraría el principio de

confianza legítima a que tiene derecho el demandado, pues, es evidente que se le ha creado una expectativa, teniendo en cuenta que desde el 05 de octubre de 2015 con Resolución VPB 64702 se le reconoció el pago de la pensión mensual vitalicia de vejez, es decir, que su derecho pensional se encuentra definido por la misma entidad demandante desde esa fecha.

En relación con el principio de confianza legítima, el H. Consejo de Estado ha señalado²:

“El principio de confianza legítima se define como el mecanismo que permite “conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la Administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones”, y tiene como uno de sus presupuestos la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad”.

De igual forma, esta Corporación ha dicho que “El principio de confianza legítima consiste en la expectativa genuina que alberga el particular, de que las reglas establecidas por el Estado para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho no sean variadas súbitamente. De acuerdo con ello, este principio se ve defraudado cuando la autoridad produce un cambio abrupto en sus comportamientos y decisiones, cambio que resquebraja la esperanza legítima que el administrado se ha fijado”.

Por lo tanto, el principio de confianza legítima debe entenderse como una garantía para el administrado de que sus actuaciones administrativas y judiciales están amparadas por el ordenamiento jurídico vigente y no pueden presentarse cambios intempestivos en las decisiones de la administración que afecten las expectativas que ésta misma le ha generado al particular.

Adicionalmente, no se encuentra acreditado que con el pago de la mesada pensional reconocida al demandado se esté ocasionando un perjuicio irremediable a la entidad demandante o, que los efectos de la sentencia resulten nugatorios por el no decreto de la medida cautelar.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 31 de enero de 2019. Rad. 76001-23-33-000-2016-01703-01(AP). CP. Roberto Augusto Serrato Valdés.

Así las cosas, lo pertinente será que la legalidad del acto administrativo atacado se defina en la decisión que ponga fin al proceso en esta instancia, en la que, igualmente, deberán sopesarse y adoptarse las medidas que definan la suerte pensional del demandado en este complejo asunto.

En consecuencia, se negará la medida de suspensión provisional solicitada por COLPENSIONES.

Para finalizar, se indica que la presente decisión será dictada por el Magistrado Ponente, por así permitirlo los artículos 125, 236 y 243 del CPACA., toda vez, que la misma es en sentido desfavorable.

Por lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES** dentro del presente proceso, por las razones esgrimidas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En firme la presente decisión, continúese con el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Hector Enrique Rey Moreno
Magistrado(a)
Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

937783fef3ec483e3514d04aeab90673d40cf95898751a923414d967801908

17

Documento firmado electrónicamente en 10-12-2020

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>