

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo del Meta

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, septiembre ocho (08) de dos mil veintiuno (2021)

**RADICACIÓN: 50001233300020180026000**  
**DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES**  
**DEMANDADO: HENRY ARDILA CASTAÑEDA**  
**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 **HENRY ARDILA CASTAÑEDA**, con el fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones No. GNR 11866 del 19 de enero de 2015, por medio de la cual se le reconoció y ordenó el pago de una pensión de vejez al demandado y, No. GNR 106995 del 18 de abril de 2016, a través de la cual se reliquidó la prestación. Como consecuencia de ello, solicitó, se ordene al demandado la devolución de lo pagado por concepto de pensión de vejez.

En el acápite de la demanda denominado "**MEDIDAS CAUTELARES**", solicitó que se decrete la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, en razón a que los mismos contrarían la ley, toda vez que el asegurado no cumplía con el requisito exigido por el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, ya que sólo acreditó un total de 19 años y 8 meses de servicio público, dado que el tiempo restante lo cotizó en el sector privado, el cual corresponde a un total de 520 semanas. Así mismo, el status pensional

reconocido en las resoluciones atacadas, se fijó desde el 2 de marzo de 2009, el cual no corresponde, ya que el status bajo los presupuestos legales de la Ley 71 de 1988, aplicable al caso del señor ARDILA CASTAÑEDA corresponde al 2 de marzo de 2014.

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.

Por auto del 13 de diciembre de 2018, se ordenó correr traslado, por el término de cinco (5) días de la medida cautelar solicitada; oportunidad dentro de la cual el demandado no se pronunció.

## **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 <sup>(14)</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 (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).”<sup>1</sup>

De otra parte, el despacho debe realizar un análisis que, sin implicar un prejujuamiento sobre la cuestión de fondo, le permita valorar la forma en que los actos administrativos demandados, cuya suspensión se persigue, eventualmente, vulneran 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 prejujuamiento, 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 “prejujuamiento” 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 las Resoluciones No. GNR 11866 del 19 de enero de 2015 y No. GNR 106995 del 18 de abril de 2016, porque consideró que los actos administrativos acusados fueron expedidos transgrediendo lo estipulado en la

---

<sup>1</sup> 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.

Ley 33 de 1985, ya que dicha norma no le es aplicable al señor ARDILA CASTAÑEDA, pues, no cuenta con los 20 años de servicio continuos o discontinuos en el sector público; además, el estatus pensional según la normatividad aplicable a su caso, Ley 71 de 1988, correspondería al 2 de marzo de 2014, al cumplimiento de los 60 años de edad y no al 2 de marzo de 2009, a los 57 años, como se reconoció erróneamente en las resoluciones demandadas.

Teniendo en cuenta el acervo probatorio allegado al expediente, se puede establecer que mediante Resolución No. GNR 11866 del 19 de enero de 2015, COLPENSIONES ordenó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez a favor del señor HENRY ARDILA CASTAÑEDA, en cuantía de \$900.292, con fecha de efectividad 03 de abril de 2011. Así mismo, a través de la Resolución No. GNR 106995 del 18 de abril de 2016, se dispuso la reliquidación de la pensión de vejez del señor ARDILA CASTAÑEDA, en cuantía de \$939.695; decisión contra la que el apoderado del demandado interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación.

El recurso de reposición se resolvió mediante Resolución No. GNR 291461 del 30 de septiembre de 2016, a través del cual se decidió remitir el caso a la Gerencia Nacional de Defensa Judicial, con el fin de iniciar las acciones de lesividad en contra de los actos administrativos GNR 11865 del 19 de enero de 2015 y GNR 106995 del 18 de abril de 2016 y, envió el recurso de apelación ante el superior jerárquico para lo de su competencia.

Con Resolución No. VPB 45209 del 21 de diciembre de 2016 se resolvió el recurso de apelación, en el sentido de no acceder a las pretensiones del solicitante; así mismo, se dispuso informar a la Vicepresidencia Jurídica con el fin de iniciar las acciones de lesividad pertinentes.

Pues bien, encuentra el Despacho que, tal como está planteada la medida cautelar, no puede concluirse que se presente un perjuicio irremediable, pues, no existe prueba, ni siquiera sumaria, que permita predicar su configuración, pues, por el contrario, en una ponderación de intereses la medida podría tornarse más gravosa para el particular demandado y afectaría derechos

de orden fundamental como el mínimo vital, dado que actualmente cuenta con 67 años de edad, cuya fuente de ingreso es la pensión que viene percibiendo desde el año 2015.

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 19 de enero de 2015, con la Resolución No. GNR 11866, se le reconoció el pago de la pensión mensual 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 señalado<sup>2</sup>:

*“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.*

Así las cosas, lo pertinente será que la legalidad de los actos administrativos atacados se defina en la decisión que ponga fin al proceso en esta instancia, en la que, igualmente, deberán sopesarse y adoptarse las

---

<sup>2</sup> 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.

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 el artículo 125 del CPACA.

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**

**Firmado Por:**

**Hector Enrique Rey Moreno**

**Magistrado**

**Mixto 003**

**Tribunal Administrativo De Villavicencio - 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:

**c1d0ce899d14efbd8e4834b30e429859e9e5d1fcd26afcd7f4a5e1c75df8b6d0**

Documento generado en 08/09/2021 06:04:48 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**