

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

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

RADICACIÓN: 50001233300020190026700
DEMANDANTE: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP
DEMANDADO: WILSON JAVIER BERMUDEZ
VINCULADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES
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 **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP**, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el señor **WILSON JAVIER BERMUDEZ** y solicitó la vinculación de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES** como litisconsorte necesario, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución No. RDP 000878 del 13 de enero de 2015, por medio de la cual se le reconoció la pensión de vejez al demandante con el 75% de lo devengado entre el 1 de agosto de 2013 y el 30 de julio de 2014, en cuantía de \$1.623.996, efectiva a partir de 1 de agosto de 2014; como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a **COLPENSIONES** realizar los respectivos tramites para el reconocimiento de la pensión de vejez, de conformidad con el Decreto 2196 de 2009; así como que se ordene restituir, la

suma correspondiente a los valores pagados debidamente indexados, con ocasión de la pensión de vejez reconocida, dado que su reconocimiento desconoce las normas legales que rigen la materia.

En el acápite de la demanda denominado “*PETICIÓN ESPECIAL*”, solicitó que se decrete la suspensión provisional del acto administrativo demandado, en procura de salvaguardar el patrimonio público que se ha visto disminuido a causa del reconocimiento de pensión de vejez, en razón a que es claramente contrario a la Constitución y a la ley y a los precedentes jurisprudenciales, pues, el hoy pensionado no tenía 15 de años de servicio ni 40 años de edad para ser beneficiario del régimen de transición, por lo que no le era posible aplicar el régimen especial del INPEC de la Ley 32 de 1986, toda vez que para la fecha 1 de abril de 1994 solo contaba con 29 años, 06 meses y 11 días de edad y 05 años, 06 meses y 16 días de servicio.

Posición del demandado

Con auto del 09 de septiembre de 2020, se ordenó correr traslado, por el término de cinco (5) días de la medida cautelar.

El demandado **WILSON JAVIER BERMUDEZ** no se pronunció.

Por su parte, la entidad vinculada **COLPENSIONES** se opuso a la solicitud especial por considerarla infundada, contraria a derecho y por no encontrar respaldo en la realidad de los hechos, comoquiera al señor WILSON JAVIER BERMUDEZ, adquirió el estatus de pensionado el día 15 de septiembre de 2008, no asistiéndole el derecho al reconocimiento de la pensión por parte de COLPENSIONES, por lo tanto, la competencia de continuar pagando el reconocimiento de la prestación económica es la UGPP.

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, esta Corporación mediante providencia del 15 de agosto de 2019² unificó criterios frente al régimen de transición pensional de los miembros Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC, señalando que quien pretendiera ser beneficiario del régimen pensional previsto en la Ley 32 de 1986 debía cumplir con los requisitos especiales establecidos en el inciso primero del artículo 6º del Decreto 2090 de 2003 y, los previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es: *i) tener 500 semanas de cotización especial, ii) tener cumplido el*

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.

² Proceso con radicación No. 50001 33 33 005 2017 00022 01.

número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión y *iii*) tener la edad o tiempo de servicios exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, al 1 de abril de 1994.

Aplicando lo anterior al *sub examine* y teniendo en cuenta el acervo probatorio allegado al expediente, se puede establecer que para el 01 de abril de 1994 el señor WILSON JAVIER BERMUDEZ tenía 29 años de edad, dado que nació el 21 de septiembre de 1964, además, para dicha fecha, no cumplía con los 15 años de servicio ni 500 semanas cotizadas, toda vez que su vinculación data del 16 de septiembre de 1988, es decir, que en principio no es beneficiario del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 como lo pregonan la entidad demandante, lo que sería razón suficiente para decretar la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo atacado.

No obstante, debe aclararse que en la mencionada providencia de unificación no se estableció que sus efectos afectarían de manera obligatoria todos los casos pendientes de solución, ni mucho menos que ese pronunciamiento debería aplicarse a la hora de resolver sobre las solicitudes de medida cautelar, como sucede en el *sub lite*, por lo que, se considera que actualmente se encuentra abierta la posibilidad de que en cada caso se defina la prosperidad o no de la suspensión provisional de los actos administrativos.

Teniendo en cuenta 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 13 de enero de 2015 con la expedición de la Resolución No. RDP 000878 se le concedió la pensión de vejez, es decir, que su derecho pensional se encuentra definido por la misma entidad demandante desde el año 2015.

En relación con el principio de confianza legítima, el H. Consejo de Estado ha señalado³:

³ 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.

“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 del acto administrativo atacado sea resuelta 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 la UGPP.

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 **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP**

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:

cdc344b0ccd91ad4850c4785e2237ef1caa41a50cdde730d5a992c1f656e3be9

Documento generado en 08/09/2021 06:04:55 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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