

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo del Meta

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, octubre veintiuno (21) de dos mil veintiuno (2021)

**RADICACIÓN: 50001233300020190020500**  
**DEMANDANTE: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP**  
**DEMANDADO: GLADYS AGUIRRE DE TORRES**  
**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 la señora **GLADYS AGUIRRE DE TORRES**, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución No. RDP 010364 del 07 de marzo de 2016, por medio de la cual se le reconoció y ordenó el pago de una pensión de sobrevivientes a la demandada con ocasión del fallecimiento del señor **CARLOS ARTURO TORRES ORJUELA**. Como consecuencia de ello, se ordene la restitución de los valores pagados, debidamente indexados.

En el acápite de la demanda denominado "**MEDIDA CAUTELAR**", solicitó que se decrete la suspensión provisional de la resolución demandada,

en razón a que a través de la misma se reconoció la pensión de sobrevivientes a favor de la señora GLADYS AGUIRRE DE TORRES sin el lleno de los requisitos legales y en contravía de lo establecido en el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, toda vez que no fue posible acreditar el requisito de convivencia durante los últimos cinco años anteriores al fallecimiento del causante, de manera constante e ininterrumpida, ni la dependencia económica.

Sostuvo, que una vez revisado el expediente administrativo se evidenció el formulario de actualización de datos de fecha 18 de agosto de 2004, en el cual el pensionado manifestó respecto a la cónyuge GLADYS AGUIRRE MONTES que *se encuentra en proceso de separación, el cual se encuentra pendiente por definir legalmente y que desconoce su paradero y los datos de la misma*. En consecuencia, se realizaron las labores investigativas tendientes a verificar el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de la pensión de sobrevivientes, en el que se logró determinar que, a pesar del vínculo formal del matrimonio, no mantuvieron vivo el concepto de grupo familiar hasta la fecha de fallecimiento. Adicionalmente, quedó demostrado que no existían lazos afectivos, sentimentales y de apoyo, solidaridad, acompañamiento espiritual y ayuda mutua vigentes, pues, la última vez que el fallecido tuvo contacto con la señora AGUIRRE TORRES fue en el año 2002.

Argumentó, que se configura el perjuicio causado a la entidad demandante, por encontrarse en firme un cálculo ilegal, además, que el reconocimiento pensional se constituye en un detrimento patrimonial para el Estado, por el pago de unos dineros sin acreditar el requisito de la convivencia, que ascienden a la suma de setenta y seis millones treinta y un mil novecientos noventa y cuatro pesos (\$76.031.994) pagados desde la fecha del reconocimiento, dado que se impuso una carga prestacional sin fundamento legal con grave afectación del interés general y a la sostenibilidad financiera del sistema.

Por auto del 14 de agosto de 2019, se ordenó correr traslado, por el término de cinco (5) días de la medida cautelar solicitada (fl. 12); oportunidad dentro de la cual la demandada se pronunció:

Informó, que con posterioridad a la expedición de la Resolución No. RDP 010364 del 07 de marzo de 2016, la entidad demandante, sin un fundamento de hecho o derecho le atribuyó los delitos de fraude procesal, falsedad, entre otros, sin embargo, la Fiscalía General de la Nación la absolvió de toda responsabilidad.

Señaló, que el estudio realizado por la entidad demandante a través de la empresa contratada se realizó sin poder ejercer el derecho de defensa y contradicción, aunado a que no existe fundamento legal para darle validez al estudio dado que la empresa contratada no tiene facultad para realizar interrogatorios y valorar pruebas, dado que sólo el Juez de lo Contencioso Administrativo es el llamado legalmente a decretar y practicar las pruebas tendientes a verificar la legalidad de la resolución objeto de la presente demanda.

Indicó, que si bien la parte actora aduce que el difunto diligenció un documento en el que manifestó que se encontraba en proceso de divorcio, olvidó advertir que con posterioridad a ello, el propio difunto en la actualización de datos manifestó que su estado civil era casado, lo que demuestra que jamás fue su intención separarse. Además, desde la fecha en que se causó el derecho a la pensión y el día en que el causante presentó el formulario en el que manifestó que se encontraba en proceso de divorcio, ya habían transcurrido más de cinco (05) años de convivencia, aunado a la existencia de los testimonios de los hermanos del causante y demás personas a quienes les consta la convivencia.

Manifestó, que según la jurisprudencia de las altas cortes, la convivencia de los cinco años se debe acreditar en cualquier momento, por lo tanto, adjuntó copia de la partida de matrimonio y de la escritura pública en la que junto con el causante adquirió un inmueble, al confrontar dichas fechas se prueba la convivencia por más de cinco años.

## 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.*”

---

<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.

Ahora bien, en relación con el tema objeto de debate, se tiene que la entidad demandante presentó solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. RDP 010364 del 07 de marzo de 2016, por medio de la cual se le reconoció y ordenó el pago de una pensión de sobrevivientes a la señora GLADYS AGUIRRE DE TORRES con ocasión del fallecimiento del señor CARLOS ARTURO TORRES ORJUELA, porque consideró que se obtuvo sin el lleno de los requisitos legales y en contravía de lo establecido en el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, toda vez que no fue posible acreditar el requisito de convivencia durante los últimos cinco años anteriores al fallecimiento del causante, de manera constante e ininterrumpida, ni la dependencia económica.

Teniendo en cuenta el acervo probatorio allegado al expediente, se puede establecer que mediante Resolución No. RDP 010364 del 07 de marzo de 2016, la UGPP ordenó el reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes a favor de la señora GLADYS AGUIRRE DE TORRES, en calidad de cónyuge o compañera, en un porcentaje del 100% y de carácter vitalicio, a partir del 11 de diciembre de 2015, día siguiente al fallecimiento del señor CARLOS ARTURO TORRES ORJUELA (fls. 125 y 126).

Luego, mediante auto ADP 005906 del 03 de mayo de 2016, la UGPP ordenó la práctica de pruebas dentro del expediente correspondiente al causante CARLOS ARTURO TORRES ORJUELA en consideración a que mediante radicado interno No. SOP201600011573AO del 29 de abril de 2016 la Subdirección de Nómina indicó que se evidenciaba una inconsistencia con relación al reconocimiento de la sustitución, dado que de acuerdo con los documentos obrantes en el expediente el requisito de la convivencia dentro de los cinco años anteriores al fallecimiento no se cumple, por cuanto el causante y la beneficiaria se encontraban en un proceso de divorcio (fl. 119).

Pues bien, encuentra el Despacho que, tal como está planteada la medida cautelar, en una ponderación de intereses, la misma podría tornarse más gravosa para el particular demandado y afectaría derechos de orden fundamental como el mínimo vital, dado que su fuente de ingreso es la pensión que viene percibiendo desde el año 2016.

Si bien, de las declaraciones contenidas en el informe de investigación adelantado por la empresa CYZA (fls. 37 y ss), no se desprende *prima facie* que entre los señores CARLOS ARTURO TORRES ORJUELA y la demandada GLADYS AGUIRRE DE TORRES existiera una convivencia permanente, lo cierto es que en esta etapa procesal no se ha desvirtuado o probado que entre los mismos no existiera un vínculo o que los mismos residían en viviendas separadas a pesar de su intención de mantener una comunidad de vida, pues, los elementos probatorios que obran en el expediente no son suficientes para afirmar o negar que existía convivencia entre los mismos.

En ese contexto, corresponde realizar un análisis probatorio profundo y lograr un mínimo de certeza respecto de la existencia o no de la comunidad de vida entre la eventual beneficiaria y el causante, en aras de descartar o confirmar, según el caso, que entre ambos tuvo lugar un vínculo con vocación de permanencia.

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 la demandada, pues, es evidente que se le ha creado una expectativa, teniendo en cuenta que desde el 07 de marzo de 2016, con la Resolución No. RDP 010364, se le reconoció el pago de la pensión de sobrevivientes, 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*

---

<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.

*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 se defina en la decisión que ponga fin al proceso en esta instancia y de ello dependa la terminación o no del reconocimiento pensional cuestionado.

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, modificado por la Ley 2080 de 2021.

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:

**7008593ae7b9f17e6b0e6e50d98ea0d754859467a00bb5dc95077629aa55a8a**

**3**

Documento generado en 21/10/2021 08:54:33 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**