

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 30 de septiembre de 2020

AUTO INTERLOCUTORIO No. 73.

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE:	76001-23-33-010-2018-00151-00
DEMANDANTE:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
DEMANDADO:	DALI ESTELLA LLANO
ASUNTO	RECURSO DE REPOSICIÓN

El apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de reposición contra el auto interlocutorio nro. 148 del 11 de abril de 2019¹, negó la solicitud de medida cautelar.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, la UGPP solicitó la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución nro. PAP 006669 del 19 de julio de 2010, mediante la cual, la extinta Cajanal reconoció una pensión de vejez a favor de Dali Estella Llano Duque de conformidad con lo establecido en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986.
- Resolución nro. RDP 020864 del 7 de mayo de 2013 que reliquidó la prestación a favor de la señora Dali Estella Llano Duque.

A título de restablecimiento, solicitó ordenar a la UGPP, emitir un acto administrativo en que se reconozca la pensión de la demandada conforme al régimen general de pensiones establecido en la Ley 100 de 1993. De igual forma, solicitó de ordene a la demandad reintegrar todas las sumas de dinero pagadas en exceso.

Como medida cautelar, la UGPP pidió la suspensión provisional de los actos administrativos demandados. Afirmó que a la demandada no le es aplicable el régimen especial de los empleados del INPEC contenido en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986 porque el requisito de 20 años de servicio en cargos de excepción allí establecido lo completó con posterioridad al 28 de julio de 2003 (fecha de entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003) específicamente del 18 de mayo de 2009, luego entonces, al tenor de lo dispuesto en el párrafo del artículo 6 ibidem el causante debió efectuar aportes para pensión cuando menos 500 semana de cotización especial, además cumplir con el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo y por lo menos uno de los dos requisitos exigidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para gozar del régimen de transición, requisitos que no cumple como quiera que al 01 de abril de 1994 no tenía 35 años de edad o 15 años de servicio, de manera que en este caso no se puede predicar que la interesada goce de un derecho adquirido.

¹ Ver folios 175 - 286



Adujo entonces que al no ser la demandada beneficiaria del régimen especial de los empleados públicos del INPEC contenido en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, resulta procedente acceder a la solicitud de la medida cautelar por cuando que los actos acusados han desbordado la preceptiva legal, contradiciendo el ordenamiento jurídico, la Constitución y la Jurisprudencia.

II. AUTO RECURRIDO

El Despacho profirió auto nro. 148 del 11 de abril de 2019², que negó la medida cautelar, por considerar que los actos administrativos demandados no se encuentran contrarios a derecho, argumentando que las personas que al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1994, tuviera la edad de 35 años para la mujer o 15 años o más de servicios cotizados, entrarán al régimen de transición.

Por lo tanto, sostuvo que revisado el expediente la demandante nació el 13 de marzo de 1967 y que, al 01 de abril de 1994, tenía la edad de 27 años. Con relación al tiempo de servicio avizoro que está empezó a laborar en el INPEC a partir del 19 de mayo de 1989 hasta el 16 de diciembre de 1993, luego, del 17 de diciembre de 1993 al 27 de diciembre de 2005 y del 28 de diciembre de 2005 hasta el 30 de diciembre de 2010, la Ley 100 de 1993 establece que a la fecha de entrada en vigencia debía cumplir con 15 o más años de servicio, por lo que desde la vinculación al INPEC y al 01 de abril de 1994 tenía aproximadamente 5 años de servicio; situación que conlleva a concluir que la señora Dali Llano no cumplía con alguno de los requisitos para entrar al régimen de transición de la Ley 100, y que le fuese aplicable la Ley 32 de 1986.

De igual forma, indicó que, aunque la señora Dali Llano inició labores el 19 de mayo de 1989 antes de entrar en vigencia el Decreto 2090 de 2003, el tiempo de servicios de que trata la Ley 32 lo completó el 19 de mayo de 2009, es decir, con posterioridad al Decreto referido, siendo así este el régimen aplicable a la demanda y no el régimen especial de los empleados del INPEC.

Así mismo, señaló que al 28 de julio de 2003, fecha en la que entró en vigencia el Decreto 2090 de 2003, la demandada acreditaba 14 años, 2 meses y 9 días de servicio en actividades calificadas como de alto riesgo, desde el 19 de mayo de 1989, lo que quiere decir, que contaba con más de 700 semanas cotizadas, cumpliendo con el requisito de las 500 semanas de cotización especial.

Por lo tanto, dada la expectativa legítima que tiene la demandada, quien al entrar en vigencia el Decreto 2090 de 2003 estaba próxima a cumplir los requisitos para acceder a la pensión conforme a la Ley 32 de 1986, y que en el presente se pretende el cumplimiento de requisitos de un régimen de transición especial y al mismo tiempo los previstos para el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, en virtud del principio de favorabilidad se entenderá que la demandada es beneficiaria del régimen especial de transición por haber acreditado 500 semanas en actividades de alto riesgo al 28 de julio de 2003-

En consecuencia, estimo que la demandada había consolidado desde el 2009 el derecho para acceder a la pensión de vejez según el régimen especial contenido en la ley 32. En

² Folios 275 a 286



efecto, para este Despacho no se avizora la necesidad de decretar la medida de suspensión provisional de las Resoluciones que se pretenden la nulidad, independientemente del régimen por el cual se le debe reconocer la pensión.

Por lo cual, el análisis del régimen que se le debe aplicar para el reconocimiento de la pensión, el porcentaje por el cual debe ser reconocido y el correspondiente ingreso base de liquidación, será objeto de análisis en la sentencia.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Inconforme con la decisión anterior, la parte demandante presentó recurso de reposición, al estimar que si bien es cierto se acoge parcialmente a los argumentos del despacho, considera que es pertinente declarar la suspensión de los actos administrativos bajo el entendido que se garantice el mínimo vital de la demandada, de tal forma que conforme a los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional se le pague un salario mínimo hasta tanto se emita fallo de fondo, situación que resulta ser la más benéfica tanto para la demandada como para el erario público.

IV. CONSIDERACIONES

El CPACA estableció que las medidas cautelares no solo están orientadas a la prevención de un daño inminente o de hacer cesar el perjuicio que se hubiera causado, sino también a garantizar el objeto del proceso y lograr la efectividad de la sentencia; adicionalmente, clasificó las medidas de acuerdo con la etapa en la que se encuentre el proceso, es decir: preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y pueden ser decretadas en cualquier tiempo.

Sobre los presupuestos para decretar medidas cautelares en los procesos adelantados ante la jurisdicción contenciosa administrativa señaló:

“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 concurran 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 [...]”*** (Subraya fuera del texto)



La anterior disposición, de acuerdo al análisis efectuado por el Consejo de Estado, se traduce en que los requisitos para decretar las medidas cautelares son de tres categorías: **(i)** requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, **(ii)** requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, y **(iii)** requisitos de procedencia específicos³.

CASO CONCRETO

De conformidad con lo expuesto en líneas anteriores, la suspensión provisional del acto enjuiciado procede en dos casos: i) cuando la violación de las normas invocadas por el demandante surja del análisis del acto y su confrontación con las normas superiores; ii) cuando se desprenda del estudio de las pruebas aportadas con el escrito de demanda.

Ahora bien, la inconformidad del recurrente radica en que, a pesar de estar parcialmente de acuerdo con la decisión del Despacho, considera que deben suspenderse los actos demandados bajo el entendido que se garantice el mínimo vital de la demandada, reconociéndosele el pago de un salario mínimo legal mensual vigente hasta tanto se emita fallo de fondo.

Al respecto, debe decirse que tal como se expuso en el auto nro. 148 del 11 de abril de 2019, del análisis de las pruebas aportadas y los fundamentos jurídicos de la demanda se evidenció que la señora Dali Estella Llano cuenta con una expectativa legítima frente a su derecho pensional, independientemente del régimen por el cual se deba reconocer la pensión, el porcentaje de su reconocimiento y el correspondiente ingreso de liquidación, asuntos que deberán ser objeto de análisis en el fondo del asunto.

En efecto, como no se encuentra en entredicho el derecho pensional de la demandada, no habría lugar a suspender los efectos de los actos demandados, ni mucho menos proceder a reconocer una pensión por un salario mínimo legal mensual vigente con el argumento de garantizar su mínimo vital.

Lo anterior, bajo el entendido que reducir el valor de la pensión de la demandada implicaría desconocer los principios de confianza legítima y buena fe respecto de la demandada, quien goza de una pensión desde hace varios años, reconocida por la propia administración, quien debe ser coherente en sus actuaciones, observar los compromisos a los que se han obligado y ofrecer una garantía de estabilidad y durabilidad que permita inferir objetivamente el cumplimiento de las reglas propias del ordenamiento jurídico, pues así como la Administración Pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas.

Por todas las consideraciones anteriormente expuestas, no hay lugar a reponer la providencia del 29 de mayo de 2019. En virtud de lo anterior, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala Unitaria de Decisión del Sistema Oral,

³ Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 6 de abril de 2015. Expediente N°: 11001-03-25-000-2014-00942-00. N° interno: 2905-2014. Demandante: JAIRO VILLEGAS ARBELÁEZ. Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO.

RADICACIÓN
Medio de Control
Demandante

Demandado

: 2018-00151-00
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DELA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
: DALI ESTELLA LLANO DUQUE



RESUELVE

PRIMERO: NO REPONER el auto nro. 148 del 11 de abril de 2019, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT
Magistrado