

PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE LA RAMA JUDICIAL DE EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN – Aplicación

Para que los regímenes vigentes con anterioridad [Ley 100 de 1993] terminaran de producir sus efectos, como es el caso del Decreto 546 de 1971, era indispensable que existiera una relación laboral vigente que permitiera ostentar la titularidad del régimen pensional especial de la Rama Judicial y el Ministerio Público. Lo anterior, por cuanto para ser beneficiario de un régimen de pensión especial, no bastaba con pertenecer al régimen de transición, sino encontrarse afiliado al especial o exceptuado en el momento en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993.

MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Requisitos

Para la procedencia de la medida cautelar, es necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte; ii) que exista una violación que 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 y; iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acrediten, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Finalidad

En ese orden, debe precisar la Sala que la suspensión provisional constituye un importante instrumento temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada por el impugnante, que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción al principio de legalidad.

PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS DE LA RAMA JUDICIAL – No aplicación de la sentencia C-258 de 2013 / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN/ MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Procedencia / MÍNIMO VITAL-Protección

En vista de lo taxativamente estipulado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, se reitera que la actora estaba amparada bajo el régimen del Decreto Ley 546 de 1971, regulatorio de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público; por lo cual, los efectos del mencionado fallo no eran extensibles a su situación particular, desvirtuándose así su eventual aplicación. Conforme lo expuesto, es claro que la pensión de vejez otorgada hace parte del sistema general de seguridad social, la cual está circunscrita dentro de la naturaleza jurídica del derecho constitucional con contenido iusfundamental, por lo tanto, la medida cautelar decretada salvaguarda derechos de arraigo superior como quiera que a través de la misma se asegura provisionalmente la consecución de los recursos económicos mínimos para la subsistencia digna de la accionante, y por lo tanto, esta no pasaría de ser una simple fórmula retórica, si no que efectiviza y hace posible la tutela judicial efectiva de los derechos de la demandante, quien ostenta derechos adquiridos en virtud de un régimen especial establecido legalmente. NOTA DE RELATORÍA : Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de Unificación de 12 de septiembre de 2014, C.P Gustavo Eduardo Gómez, Aranguren (E), Rad 25000-23-42-000-2013-00632-01 (1434-2014)

FUENTE FORMAL: DECRETO 546 DE 1971 / LEY 110 DE 1993 - ARTÍCULO 36 / LEY

1437 DE 2011 – ARTÍCULO 229 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 231

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 25000-23-42-000-2014-02515-01(1043-16)

Actor: STELLA JIMÉNEZ LEÓN

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP

Ordinario: Nulidad y restablecimiento del derecho

Trámite: Ley 1437 de 2011

Asunto: Medida cautelar de suspensión provisional de acto administrativo que ordenó el reajuste de la mesada pensional.

Decisión: Confirma auto del 23 de junio de 2015 proferido por el Tribunal
Administrativo de Cundinamarca

Apelación de auto.

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección Segunda[1], para resolver acerca de la apelación interpuesta por la parte demandada contra el auto de fecha 23 de junio de 2015, por medio del cual, se suspendieron provisionalmente los efectos del acto ficto que precedió al Oficio UGPP No. 20139901903581 del 15 de julio de 2013, expedido por el Director de Pensiones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, mediante el cual se le comunicó a la demandante que en cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, se le disminuiría la mesada pensional al tope de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

I.

A N T E C E D E N T E S

La señora Stella Jiménez León, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda[2] a fin de obtener la nulidad del acto ficto que precedió al Oficio del 15 de julio de 2013 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP-, mediante el cual se le comunicó que en virtud de la Sentencia C-258 de 2013, su mesada pensional sería reajustada de manera automática al tope de 25 s.m.m.l.v., a partir de la fecha establecida por la Corte Constitucional.

Así mismo, la nulidad del Auto ADP 015142 del 20 de noviembre de 2013, suscrito por el director de servicios integrados de la UGPP, a través del cual se le notificó que «una

vez revisado el reconocimiento y reliquidación pensional efectuado a favor de la señora STELLA JIMENEZ LEON identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.516.950 de Bogotá, se encuentra que las mismas están ajustadas a derecho así como a los parámetros señalados en la SENTENCIA C-258 del 07 de mayo de 2013, motivos por los cuales se ordenará el archivo de la solicitud objeto de estudio (...)».

La demandante, al estimar que los actos administrativos acusados son violatorios de la ley sustancial, solicitó de conformidad con lo consagrado en los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011[3], que se decretara la suspensión provisional de los mismos, lo cual fue concedido por el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto de fecha 23 de junio de 2015.

La parte actora controvierte la legalidad de los actos administrativos indicados anteriormente, al estimar que los mismos no se encuentran ajustados a la Constitución Política y a la ley, por cuanto la accionante está cobijada por un régimen especial de jubilación, de acuerdo al Decreto Ley 546 de 1971[4], reglamentado por el Decreto 1660 de 1978.

Adicionalmente, la Ley 100 de 1993 estableció que «para las mujeres que al momento de entrar en vigencia el sistema de seguridad social integral tenían por lo menos 35 años de edad, o 15 años de servicios, la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio y el monto de la pensión de vejez es el establecido en el régimen anterior al cual se encontraban afiliadas».

También alegó que el acto ficto o presunto, que precedió al oficio comunicativo del 15 de julio de 2013, adoleció de falsa motivación, ya que mediante la Sentencia C-258 de 2013, únicamente se declaró la inexequibilidad de ciertos apartes que no atañen a su caso.

Apoyó tal aseveración en el hecho de que «en dicha providencia judicial ni es mencionado el nombre de Stella Jiménez León, ni se hace referencia a su situación particular como pensionada, ni se dice cosa alguna en la motivación de la sentencia que dé pie para considerar que allí se hubiera dado autorización para rebajar el monto de la mesada pensional que legalmente le corresponde».

En igual sentido, expresó que su pensión de vejez fue reconocida por la Caja Nacional de Previsión Social «aplicando lo que preceptuaba el artículo 6º del Decreto Ley 528 de 1964 y no lo que establecía el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 –que fue el precepto legal declarado inconstitucional en la sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013- por haber ella adquirido el status jurídico de pensionada el 20 de enero de 2011, esto es, antes de entrar en vigencia el Acto Legislativo 1 de 2005 (...)».

En vista de lo anterior, afirmó que fueron conculcados los artículos 29 y 48 de la Carta Superior, 35, 93 y 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Acto Legislativo 01 de 2005, el artículo 6º del Decreto Ley 546 de 1971, el artículo 132 del Decreto 1670 de 1978 y los artículos 36 y 289 de la Ley 100 de 1993.

II. EL AUTO QUE CONCEDIÓ LA MEDIDA CAUTELAR

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de fecha 23 de junio de 2015, resolvió decretar la suspensión provisional del acto ficto que antecedió al Oficio del 15 de julio de 2013 de la UGPP y en consecuencia, ordenó de manera transitoria

pagar a la demandante la pensión de vejez sin límite alguno.

La corporación en cita, consideró que para que procediera la reducción de la pensión de la accionante, era requisito sine qua non que la administración solicitara su consentimiento expreso, o en su defecto, demandara el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal como lo indica el numeral 2º del artículo 97 del CPACA.

Lo anterior, por cuanto lo estatuido en dicho fallo de inconstitucionalidad, no poseía la virtualidad de hacerse extensible a otros regímenes especiales o exceptuados, ya que estos cuentan con su propia naturaleza y características, ameritando un análisis diverso.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Contra el anterior auto, la parte accionada interpuso recurso de apelación y adujo que[6] «el cumplimiento de la orden emitida por la Corte Constitucional mediante sentencia C-258 de 2013 no puede entenderse sujeta a ningún procedimiento previo, mucho menos a la iniciación del recurso extraordinario de revisión».

Agregó que los actos administrativos demandados no son violatorios de la Constitución y la ley y que los mismos están cimentados en la normatividad que regula la seguridad social.

Concluyó que el a quo erró al decretar la medida cautelar solicitada, habida cuenta de que tal determinación constituyó un prejuzgamiento, ya que prácticamente se definió el fondo de la litis, «sin permitirle a la administración ejercer el derecho de contradicción o derecho de defensa».

IV. MEMORIAL DEMANDANTE

El apoderado de la demandante, solicitó[7] que se declarara improcedente el recurso interpuesto y que en consecuencia, no se revocara la decisión adoptada.

Igualmente, reiteró que era necesario interponer el recurso extraordinario de revisión, «para que el juez competente resolviera de manera definitiva y con efecto de cosa juzgada si procedía o no la reducción de la pensión de vejez reconocida».

V. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 125[8], 236[9] y 243[10] de la Ley 1437 de 2011, esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra el auto de fecha 23 de junio de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante el cual, se suspendieron los efectos del acto ficto que precedió al Oficio del 15 de julio de 2013 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP- y en consecuencia, ordenó a la entidad accionada que de manera provisional y mientras se decida de fondo la presente controversia, pague la pensión de vejez a la señora Stella Jiménez León, sin restricción alguna.

De acuerdo con las disposiciones normativas referenciadas en precedencia, corresponde a la Sección Segunda, a través de la Subsección B, decidir la apelación presentada por la parte demandada contra el auto ya citado para lo cual, se fija el siguiente:

Problema jurídico.

Esta Sala procederá a resolver las discrepancias formuladas por la parte accionada frente a la

decisión del a quo, las cuales se condensan en determinar si teniendo en cuenta que la demandante se pensionó bajo el régimen especial del Decreto Ley 546 de 1971, era procedente aplicarle los efectos de la Sentencia C-258 de 2013 y en consecuencia, limitar el tope de su pensión de vejez, a 25 S.M.M.L.V.

En cuanto a la procedencia de la medida cautelar y la posible existencia de un prejuzgamiento por parte del Tribunal inicial, esta Despacho dejará sentadas las bases frente a la procedibilidad de dicha herramienta procesal.

Del régimen de transición contemplado en la Ley 100 de 1993 y su aplicación en concordancia con el Decreto 546 de 1971

La Ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social integral, con el fin de amparar a la población en las contingencias de vejez, invalidez y muerte, a través del reconocimiento de pensiones y otras prestaciones, para los afiliados y sus beneficiarios, orientadas a proteger sus derechos fundamentales y a crear mecanismos de carácter económico que contrarrestaran las circunstancias de desamparo, pérdida de capacidad laboral o vulnerabilidad a las que se veían sometidos.

Así mismo, estipuló que quienes a la fecha de su expedición cumplieran ciertas condiciones, estarían amparados bajo el régimen de transición, con el fin de salvaguardar las expectativas legítimas de los trabajadores.

Dicha disposición fue consagrada como «un mecanismo de protección para que los cambios producidos por un tránsito legislativo no afecten desmesuradamente a quienes, si bien no han adquirido el derecho a la pensión, por no haber cumplido los requisitos para ello, tienen una expectativa legítima de adquirir ese derecho, por estar próximos a cumplir los requisitos para pensionarse, en el momento del tránsito legislativo.

El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, consagró las condiciones para acceder a la transición pensional. Según esta preceptiva, la edad para consolidar el derecho a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas para el efecto y el monto de la misma, serán las establecidas en el régimen anterior al cual se encontraban afiliadas las personas que al momento de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones (1° de abril de 1994) tuvieran la edad de treinta y cinco (35) años en el caso de las mujeres; o cuarenta años (40) o más en el caso de los hombres; o que, indistintamente, tuvieran quince (15) o más años de servicios.»[11]

Así entonces, quienes por ejemplo, se desempeñaran como funcionarios de la Rama Judicial y el Ministerio Público y cumplieran con tales exigencias, podrían quedar cubiertos por el régimen de transición.

Por otro lado, para que los regímenes vigentes con anterioridad terminaran de producir sus efectos, como es el caso del Decreto 546 de 1971, era indispensable que existiera una relación laboral vigente que permitiera ostentar la titularidad del régimen pensional especial de la Rama Judicial y el Ministerio Público.

Lo anterior, por cuanto para ser beneficiario de un régimen de pensión especial, no bastaba con pertenecer al régimen de transición, sino encontrarse afiliado al especial o exceptuado en el momento en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993.

De la Sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional

El mencionado fallo, después de hacer un recuento de la jurisprudencia sobre los principios de buena fe y confianza legítima, expuso el marco jurídico de las prestaciones reconocidas a los servidores públicos integrantes del Congreso.

Luego de lo cual puntualizó que «Los funcionarios de la rama judicial están regidos por un régimen especial diferente al de los miembros del Congreso. Éste es regulado, entre otras normas, por el Decreto 546 de 1971. Las normas de dicho régimen no fueron demandadas en este proceso y la Corte se ha abstenido de hacer integración normativa. Tampoco la ha hecho respecto de otros regímenes especiales.»

Como corolario, apuntó que «Por tanto, en este fallo no se abordará la constitucionalidad de otros regímenes pensionales especiales o exceptuados, creados y regulados en otras normas, como por ejemplo, los regímenes del Magisterio, de la Rama Ejecutiva, de la Rama Judicial y Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo, del Departamento Administrativo de Seguridad, de las profesiones de alto riesgo, de los aviadores civiles, de los trabajadores oficiales, del Banco de la República, de los servidores de las universidades públicas, de Ecopetrol, del Instituto Nacional Penitenciario, o los dispuestos por convenciones colectivas, entre otros. En consecuencia, lo que esta Corporación señale en esta decisión no podrá ser trasladado en forma automática a otros regímenes especiales o exceptuados.»

Sustentó lo anterior, considerando el carácter rogado de la acción pública de inconstitucionalidad, por lo que resulta contrario a su objeto extender el análisis a otros regímenes reglamentados por disposiciones distintas al artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

Además, cada régimen especial cuenta con unas características específicas especiales y disímiles, lo que impide extender de forma general lo elucubrado frente a cierta normatividad en concreto, en este caso, la que atañe al régimen pensional de los congresistas.

Por ende, finalizó expresando que la demanda de inconstitucionalidad formulada, no tenía la intención de atacar la existencia misma del régimen de transición, sino del régimen especial dispuesto por el artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

Aunado a lo anterior, en reciente providencia del Consejo de Estado[12], se detalló en cuanto a la aplicabilidad de la sentencia sub judice que «No ocurre lo mismo con los Magistrados de las Altas Corporaciones, que tengan regulada su situación pensional por lo dispuesto en el Decreto 546 de 1971; concretamente, aquellos que al amparo del régimen de transición, se rijan por sus disposiciones, pues en razón a que este decreto, lógicamente no es reglamentario de la Ley 4ª de 1992, es dable inferir, que a estos servidores judiciales, de ninguna manera, pueden aplicársele las aludidas restricciones establecidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, pues esta decisión, encuentra restringido su objeto sólo a las pensiones congresionales con origen en la Ley 4ª de 1992 -artículo 17- y por extensión legal, a las pensiones de los Magistrados de las Altas Cortes de Justicia, según el Decreto 104 de 1994 -artículo 28-.»

El decreto de una medida cautelar consagrada en la Ley 1437 de 2011 no implica prejuzgamiento.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula las medidas cautelares en sus artículos 229 a 241. El artículo 229[13] le da una amplia facultad al juez para que las decrete cuando estime que son necesarias con el fin de proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia y enuncia específicamente

que las mismas no implican prejuzgamiento.

Este mecanismo cautelar no pretende en modo alguno poner fin al asunto sub lite, ni inclinar la balanza del criterio judicial a priori, ya que se trata de un mero análisis preliminar que no pone fin a la discusión jurídica.

Por su parte, el artículo 231, define los requisitos para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo como medida cautelar, norma que establece:

«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. (Subrayado fuera de texto)

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.»

Del texto transcrito se desprende que para la procedencia de la medida cautelar, es necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte; ii) que exista una violación que 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 y; iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acrediten, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

Hay que recordar que todo proceso envuelve una serie de etapas o fases preestablecidas y encaminadas a la consecución de un fin, aspectos de los cuales no es ajena esta figura procesal. De tal suerte que, los jueces y demás intervinientes en él, deben observar con rigor los requisitos fijados por la legislación, sin entender por ello, que el derecho sustancial es sacrificado por la forma.

En ese orden, debe precisar la Sala que la suspensión provisional constituye un importante instrumento temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos manifiestamente contrarios al

ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada por el impugnante, que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción al principio de legalidad.

De esa manera, el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada, de tal manera que, las aludidas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque las expectativas serían nugatorias si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido.

Cuando se trata de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo o reglamento, la medida cautelar procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Dicho de otra manera: la medida cautelar de suspensión provisional de actos prospera cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En los anteriores términos, el citado artículo, autoriza al juez administrativo para que desde este momento procesal, es decir, ad initio y no necesariamente al final del proceso, defina la percepción de si existe efectivamente la violación normativa alegada, pudiendo al efecto realizar un análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y también se adentre en el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, con las cuales, podrá obtener la certeza acerca de la procedencia de las medidas cautelares.

La Corte Constitucional ha manifestado que estas son «instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. (...) estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido.»[14]

Igualmente, «tienen amplio sustento constitucional, puesto que desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal»[15]

De manera que, no le asiste razón al apelante al alegar un prejuzgamiento, ya que las mismas no tienen el alcance de una sanción, porque aun cuando pueden llegar a afectar los intereses de los sujetos contra quienes se promueven, su finalidad es la de garantizar de forma transitoria un derecho actual o futuro, sin que por ello se entienda que se decide tajantemente el quid de la controversia.

Del caso concreto

La accionada alega que mediante Resolución 6373 de 15 de abril de 2002, la Caja Nacional de Previsión reconoció a su favor la pensión mensual vitalicia por vejez en cuantía de \$5.378.735 desde el 1º de abril de 2002, teniendo en cuenta que nació el 20 de enero de 1951 y laboró en (i) la Rama Jurisdiccional desde el 1º de septiembre de 1975 hasta el 19 de marzo de 1979; (ii) la Caja Nacional de Previsión Social desde el 20 de marzo hasta el 30 de agosto de 1979; (iii) la Procuraduría General de la Nación desde el 1º de septiembre de 1979 hasta el 30 de junio de 1992 y; (iv) la Fiscalía General de la Nación desde el 1º de julio de 1992 hasta el 30 de marzo de 2002; habiendo sido su último cargo el de Fiscal Delegado ante la Corte Suprema de Justicia.

Dicha resolución fue expedida considerando que cumplió un total de tiempo de servicios de 9.570 días y «adquirió el status jurídico el 20 de enero de 2001.»

Inicialmente, la liquidación fue efectuada con base en el 75% del promedio devengado en los últimos 8 años, sin embargo, en virtud de los Decretos 546 de 1971 y 1660 de 1978, tal monto debería corresponder al 75% de la asignación más elevada en el último año de servicio.

En providencia del 15 de marzo de 2007, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó a la Caja Nacional de Previsión Social, pagar en debida forma la pensión a la accionante y como consecuencia, por medio de la Resolución 2533 del 24 de noviembre de 2008, la cuantía de su mesada pensional fue elevada a \$12.814.851, efectiva a partir del 1º de abril de 2002.

Luego, a través del oficio con Radicado UGPP 20139901903581 de 15 de julio de 2013, el director de pensiones de dicha entidad, le comunicó a la demandante que en cumplimiento de la Sentencia C-258 de 2013, sería reducido el valor de su pensión, de acuerdo con el tope de los 25 s.m.m.l.v.

Argumentó entonces la demandante, que tal determinación fue adoptada de forma unilateral, sin que mediara el debido proceso judicial y sin la plena observancia de las formas propias de cada juicio, de acuerdo con el artículo 29 de la Carta Superior.

Arguyó adicionalmente, que en la Resolución 6373 de 2002, se aseguró que las disposiciones aplicables eran los Decretos 546 de 1971, 1158 de 1994, 01 de 1984 y la Ley 100 de 1993, por lo cual, nada tiene que ver con la Ley 4 de 1992, la cual fue objeto de pronunciamiento en la plurimentada sentencia de la Corte.

Al respecto, debe señalar la Sala que «La pensión de vejez se constituye como una prestación económica, resultado final de largos años de trabajo, ahorro forzoso en las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y cuando la disminución de la capacidad laboral es evidente. Su finalidad directa es garantizar la concreción de los derechos fundamentales de las personas traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna. El derecho a la pensión tiene conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo, en virtud de la amplia protección que de acuerdo a los postulados constitucionales y del Estado Social de Derecho se debe brindar al trabajo humano en todas sus formas. Se asegura entonces un descanso "remunerado" y "digno", fruto del esfuerzo prolongado durante años de trabajo, cuando en la productividad laboral se ha generado una notable disminución. Asimismo, el artículo 48 de la Carta Política establece el régimen de seguridad social, dentro del cual se encuentra el reconocimiento del sistema pensional, y en éste la pensión de vejez. Resulta claro, entonces que cuando se acredita el cumplimiento de estos requisitos consagrados en la ley, la persona se hace acreedora de la obtención de la pensión de vejez, la cual se encuentra en consonancia con el derecho a la seguridad social.»[16]

De igual manera, se ha definido que la pensión de vejez es una prestación que permite al trabajador que dejó de ejercer su actividad laboral, y cumplió con los requisitos para acceder a ella, continúe percibiendo un ingreso económico que le permita satisfacer las necesidades básicas de él y de su familia.

El Acto Legislativo 01 de 2005 se refiere de la siguiente manera a la protección de los derechos adquiridos en materia de pensiones:

«El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.»

Ahora, respecto de las personas amparadas bajo el régimen de transición, se contemplaron: «Mujeres con treinta y cinco (35) o más años de edad, a 1° de abril de 1994; hombres con cuarenta (40) o más años de edad, a 1° de abril de 1994. Hombres y mujeres que, independientemente de la edad, acrediten quince (15) años o más de servicios cotizados, a 1° de abril de 1994. Conforme con lo anterior, para ser beneficiario o sujeto del régimen de transición pensional y así quedar exento de la aplicación de la Ley 100/93 en lo referente a la edad, el tiempo y el monto de la pensión de vejez, no se requiere cumplir paralelamente el requisito de edad y el de tiempo de servicios cotizados, sino tan solo uno de ellos, pues la redacción disyuntiva de la norma así lo sugiere.»

De la documental allegada, se tiene que para abril de 1994, la accionante contaba con 43 años de edad y más de 15 en el desarrollo de sus funciones y que en dichos términos le fue otorgada la respectiva pensión.

Por otra parte y en vista de lo taxativamente estipulado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, se reitera que la actora estaba amparada bajo el régimen del Decreto Ley 546 de 1971, regulatorio de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público; por lo cual, los efectos del mencionado fallo no eran extensibles a su situación particular, desvirtuándose así su eventual aplicación.

Conforme lo expuesto, es claro que la pensión de vejez otorgada hace parte del sistema general de seguridad social, la cual está circunscrita dentro de la naturaleza jurídica del derecho constitucional con contenido iusfundamental, por lo tanto, la medida cautelar decretada salvaguarda derechos de arraigo superior como quiera que a través de la misma se asegura provisionalmente la consecución de los recursos económicos mínimos para la subsistencia digna de la accionante, y por lo tanto, esta no pasaría de ser una simple fórmula retórica, si no que efectiviza y hace posible la tutela judicial efectiva de los derechos de la demandante, quien ostenta derechos adquiridos en virtud de un régimen especial establecido legalmente.

Por lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR el auto de fecha 23 de junio de 2015, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante el cual, suspendieron provisionalmente los efectos del acto ficto que precedió al Oficio No. 20139901903581 del 15 de julio de 2013 de la Unidad

Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, conforme las razones esgrimidas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. Por Secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación, devolver el expediente de la referencia al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Consejeros,

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CESAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER

[1] 30 de marzo de 2016.

[2] Folios 33 a 75.

[3] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[4] «Por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares.»

[5] «Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 15 y 20 de 1972, los Decretos 250 y 762 de 1970, 546 de 1971 y 717 de 1978, y otras disposiciones sobre administración del personal de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de las Direcciones de Instrucción Criminal.»

[6] Folios 10 a 12 del Cuaderno 2.

[7] Folios 16 y 17 del Cuaderno 2.

[8] "Artículo 125. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

[9] "Artículo 236. El auto que decreta una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. (...)."

[10] "Artículo 243. (...) serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.

(...)

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia."

[11] Sentencia T-860 de 2012.

[12] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de Unificación, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez, Aranguren (E), Bogotá D.C., doce (12) de septiembre de dos mil catorce (2014), REF: Expediente No. 25000-23-42-000-2013-00632-01 (1434-2014), Actor: Gladys Agudelo Ordóñez C/, Administradora, Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES -.

[13] **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 y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

[14] Sentencia C-379 de 2004.

[15] Sentencia C-379 de 2004.

[16] Sentencia T-398 de 2013.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de diciembre de 2020

