



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE MONTERÍA

Montería, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

MEDIO DE CONTROL:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
EXPEDIENTE N°:	23 001 33 33 005 2021 00211 .
DEMANDANTE:	Carmen Sofía Esquivel De Ibáñez.
DEMANDADO	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- y Felicia Causil Oyola.

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la solicitud de suspensión provisional presentada por la parte actora contra los actos administrativos enjuiciados.

ANTECEDENTES

De la solicitud de medida cautelar.

La parte demandante presentó solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos acusados en los siguientes términos:

“Sustentada la presente solicitud, respetado Señor Juez solicito despachar de manera favorable esta medida cautelar y ordenar la suspensión provisional de los siguientes actos administrativos:

1. Acto administrativo RDP 008768 del 03/04/2020.
2. Acto administrativo RDP 019902 del 02/09/2020.
3. Acto administrativo RDP 023171 del 13/10/2020.
4. Acto administrativo RDP 024742 del 30/10/2020.

Se decrete como medida cautelar, la suspensión provisional de los actos administrativos dictados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, por medio de la cual se negó y suspendió el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes de mi poderdante”.

Como sustento de la medida cautelar, sostiene el demandante que los actos acusados adolecen de irregularidades procesales y sustanciales que convierten en nugatorios los derechos de la demandante. Además, contiene citas inexactas de normas jurídicas y jurisprudencia, las cuales indujeron al error al operador administrativo, al avalar la tesis que al existir convivencia simultánea debe suspenderse el pago de un derecho que le asiste a la cónyuge y la compañera permanente, los cuales se encuentran relacionados con el mínimo vital, la seguridad social y la salud.



Por su parte, en el concepto violación indica que los cónyuges y compañeros permanentes tendrán derecho a percibir pensión de forma vitalicia siempre que a la fecha de fallecimiento tengan más de 30 años de edad y cuenten con algunos de estos requisitos: i) No menos de 5 años continuos de convivencia, o ii) haber procreados hijos producto de la convivencia. En forma temporal y hasta por 20 años cuando el solicitante cuente con menos de 30 años y no tiene hijos con el causante.

De igual forma, señala que conforme la sentencia C-1035 de 2008, en el evento en que se constituya convivencia simultánea entre un cónyuge y compañero permanente o entre varios compañeros permanentes dentro de los 5 años anteriores a la muerte del causante, siendo procedente efectuar el reconocimiento de manera proporcional a la convivencia, y en el evento de existencia de conflicto, debe suspenderse el pago de la prestación conforme la Ley 1204 de 2008. No obstante, la Corte Constitucional ha señalado que esa medida en ocasiones vulnera derechos fundamentales, procediendo al amparo invocado si se cumplen los requisitos señalados, los cuales se resumen en la convivencia y la existencia de un perjuicio irremediable.

Traslado a la entidad demandada de la solicitud de medida cautelar.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- y la señora Felicia Causil Oyola, guardaron silencio en esta etapa procesal.

CONSIDERACIONES

Problema jurídico.

En el presente caso el problema jurídico principal se centra en lo siguiente: *¿Determinar si es procedente decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos acusados, expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, consistentes en i) **Resolución No. RDP 008768 del tres (03) de abril de 2020** “Por el cual se reconoce una pensión de sobrevivientes”, ii) **Resolución No. RDP 019902 del dos (02) de septiembre de 2020** “Por la cual se niega una pensión de sobrevivientes”, iii) **Resolución No. 023171 del trece (13) de octubre de 2020** “Por el cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución No. 019902 del 02 de septiembre de 2020” y iv) **Resolución No. RDP 024742 del treinta (30) de octubre de 2020** “Por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución No. 019902 del 02 de septiembre de 2020”, o si por el contrario, en esta etapa procesal no existen méritos suficientes para decretar la medida cautelar solicitada?*

Para resolver el anterior planteamiento el Despacho estudiará los siguientes aspectos: a) *De las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011*, b) *De las pruebas obrantes en el expediente*, c) *El caso concreto*.



a) De las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011.

Las medidas cautelares son herramientas preventivas y temporales de las cuales dispone el Juez a fin de garantizar, mantener, suspender o proteger una determinada situación, un derecho, un bien o una persona, las cuales si no son decretadas en determinados casos generaría o agravaría la vulneración de un derecho sustancial en razón de la demora en su ordenamiento y materialización. Lo anterior se sustenta en que el desarrollo de los procesos judiciales y sus diferentes etapas en algunos momentos puede prolongar la afectación de un derecho, por lo que se hizo necesario, tal como lo expuso la Corte Constitucional en sentencia C-925 de 1999 que los sistemas jurídicos efectuaran una serie de medidas que pretendan garantizar el equilibrio de los derechos involucrados en el proceso y la efectividad de la acción judicial, sin las cuales el derecho sustancial y la acción serían inermes¹.

Debido a esta necesidad, la Ley 1437 de 2011 reguló en el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda de esta codificación lo relacionado con las medidas cautelares, manifestando en su artículo 229 la procedencia de estas medidas en los procesos declarativos de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en cualquier estado del proceso y a petición de parte, sin que la decisión pueda constituir prejuzgamiento.

"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"².

Por su parte, el artículo 230 *ejusdem* sostiene que el juez podrá decretar una serie de diversas medidas cautelares de protección tendientes a prevenir, conservar, anticipar o suspender, entre las cuales se encuentra en su numeral 3° la de *"suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo"*³. En consonancia con lo anterior, el artículo 231 *ibídem* expresa que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, **la declaratoria de la medida de suspensión provisional de los efectos generados por ese acto procede en dos situaciones específicas:** i) 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 y ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud⁴.

Sobre la naturaleza y fines de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados lo siguiente: *"Como un aspecto novedoso, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 consagró la facultad, en cabeza del juez de lo contencioso administrativo,*

¹ "En efecto, el plazo que normalmente ocupa el desarrollo natural de los procesos, impuesto por la necesidad de agotar en su orden la diferentes etapas que lo componen, propicia la afectación de los derechos litigiosos haciendo incierta e ineficaz su protección, en cuanto que durante el trámite del mismo estos pueden resultar afectados por los factores exógenos. Por ello, ante la imposibilidad real de contar con una injusticia inmediata, se han implementado en la mayoría de los Estatutos procesales del mundo, incluidos los colombianos, las llamadas medidas cautelares o preventivas que tienden a mantener el equilibrio procesal y a salvaguardar la efectividad de la acción judicial, garantizando con ello los derechos de igualdad y acceso a la administración de justicia (C.P. arts. 13 y 228); derechos que se hacen nugatorios cuando la función jurisdiccional no se muestra eficaz y protectora". Corte Constitucional. Sentencia C-925 de 1999. Referencia: Expediente D-2407. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 327 y 424 (parcial) del Código de Procedimiento Civil. Actora: María Silvia Salazar Longas. Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA. Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

² LEY 1437 DE 2011. (Enero 18). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 229. Procedencia de las medidas cautelares.

³ Ley 1437 de 2011. Artículo 230 numeral 3. Expresión entre corchetes declarada inexecutable mediante sentencia C-284 de 2014.

⁴ Expresa la norma: Ley 1437 de 2011. "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".



para decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. A diferencia del Decreto-Ley 01 de 1984 derogado, la nueva normatividad establece expresamente la finalidad de tales medidas cautelares, cuales son, la necesidad de garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, superando de esta forma la concepción tradicional de mera garantía de control de la legalidad de las actuaciones de la Administración, tal y como se circunscribió en su momento la única de aquéllas: la suspensión provisional. Ello, sin duda alguna, repercute favorablemente en la búsqueda de la materialización del denominado derecho fundamental a la tutela judicial efectiva⁵”.

Por último, sobre el deber que le asiste al solicitante de argumentar y probar al menos sumariamente la violación alegada en la petición de suspensión provisional del acto acusado, así como la imposibilidad que la decisión que se expida sea tomada como un acto de prejuzgamiento⁶.

b) De las pruebas obrantes en el expediente.

- i. Copia de la cedula de ciudadanía del señor Jesus María Ibáñez Pico.
- ii. Registro civil de nacimiento de la señora Carmen Sofía Esquivel de Ibáñez.
- iii. Registro civil de nacimiento del señor Jesus María Ibáñez Pico.
- iv. Partida de matrimonio de los señores Jesús María Ibáñez Pico y Carmen Sofía Esquivel Escobar.
- v. Registro civil de defunción del señor Jesus María Ibáñez Pico.
- vi. Resolución No. RDP 008768 del tres (03) de abril de 2020 “Por el cual se reconoce una pensión de sobrevivientes”.
- vii. Resolución No. 023171 del trece (13) de octubre de 2020 “Por el cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución No. 019902 del 02 de septiembre de 2020”.
- viii. Resolución No. RDP 019902 del dos (02) de septiembre de 2020 “Por la cual se niega una pensión de sobrevivientes”.
- ix. Resolución No. RDP 024742 del treinta (30) de octubre de 2020 “Por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución No. 019902 del 02 de septiembre de 2020”.
- x. Recurso de apelación contra la Resolución No. 019902 del 02 de septiembre de 2020.
- xi. Declaración juramentada extraproceso de la señora Carmen Sofía Esquivel de Ibáñez.
- xii. Declaración juramentada extraproceso de los señores Virginia Díaz Martínez y Yadelsy Isabel Cordero Castellanos.

⁵ Consejo de Estado – Sección quinta, Exp. 11001-03-28-000-2016-0004-00, M.P: Rocío Araujo Oñate. “Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que: (...) Era apenas natural que el ordenamiento de las medidas cautelares evolucionara con el tiempo en esa dirección, pues como ha dicho la jurisprudencia constitucional la inevitable duración de los procesos judiciales en ocasiones puede implicar la afectación del derecho a una administración de justicia pronta y eficaz, ya que si bien la justicia llega, lo hace en esos casos demasiado tarde, cuando han tenido lugar “daños irreversibles, o difícilmente reparables, en el derecho pretendido por un demandante”. Resultaba entonces necesario ampliar el catálogo de medidas cautelares, con el fin de asegurar instrumentos efectivos de protección provisional que pudieran usarse en las controversias contenciosas no originadas en un acto administrativo, sino por ejemplo en una omisión o un hecho de la administración. También era imperativo mitigar la radical limitación de la suspensión provisional, con el fin de asegurar una protección previa a la sentencia frente a actos administrativos, que garantizara el derecho a una justicia pronta y efectiva (...).” Corte Constitucional, Sentencia C-284 del 15 de mayo de 2015, M.P: María Victoria Calle Correa.

⁶ “De acuerdo con las normas y pronunciamientos judiciales citados, surge que es deber del solicitante de esta medida cautelar, argumentar y probar al menos sumariamente su petición, para que el juez o sala competente realicen el análisis de los fundamentos y pruebas allegadas que le permitan tomar la decisión respecto de la misma, al momento de la admisión de la demanda. Es importante dejar claro que el análisis y decisión que sobre la medida cautelar se emita, no es definitivo, no constituye prejuzgamiento y no restringe al operador judicial para que al momento de fallar, asuma una posición total o parcialmente diferente, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible que el arribo de nuevas pruebas o la presentación de nuevos argumentos, lleven al juez de resolver en sentido contrario al que se adoptó de forma provisional en su primigenia decisión”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Rocío Araujo Oñate. Bogotá, D.C., nueve (09) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-28-000-2016-00082-00.



EL CASO CONCRETO.

Problema jurídico: *¿Determinar si es procedente decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos acusados, expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, consistentes en i) Resolución No. RDP 008768 del tres (03) de abril de 2020 “Por el cual se reconoce una pensión de sobrevivientes”, ii) Resolución No. RDP 019902 del dos (02) de septiembre de 2020 “Por la cual se niega una pensión de sobrevivientes”, iii) Resolución No. 023171 del trece (13) de octubre de 2020 “Por el cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución No. 019902 del 02 de septiembre de 2020” y iv) Resolución No. RDP 024742 del treinta (30) de octubre de 2020 “Por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución No. 019902 del 02 de septiembre de 2020”, o si por el contrario, en esta etapa procesal no existen méritos suficientes para decretar la medida cautelar solicitada?*

Tesis del Despacho: En esta etapa procesal no es procedente acceder a la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados.

Sustento: Hechos probados. Revisado el material probatorio obrante en el plenario, se observa que los señores Jesús María Ibáñez Pico y Carmen Sofía Esquivel Escobar contrajeron matrimonio religioso católico el veintiuno (21) de mayo de 1996 en la ciudad de Montería.

Así mismo, se advierte que el señor Jesús María Ibáñez Pico falleció el día dieciséis (16) de enero de 2020.

Posteriormente, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- expidió la **Resolución No. RDP 008768 del tres (03) de abril de 2020**, en la cual reconoció el cien por ciento (100%) de la pensión de sobrevivientes causada por el señor Jesús María Ibáñez Pico, a favor de la señora Felicia Causil Oyola, en condición de compañera permanente.

A continuación, la señora Carmen Sofía Esquivel De Ibáñez interpuso solicitud de sustitución pensional ante esa entidad con ocasión del fallecimiento del mencionado señor, la cual fue negada por la UGPP mediante **Resolución No. RDP 019902 del dos (02) de septiembre de 2020**, basada en el argumento que al existir controversia entre cónyuge y compañera permanente, era necesario negar la pensión solicitada y la exclusión de nómina de la resolución que había reconocido la prestación a favor de la señora Felicia Causil Oyola, con el fin de que acudieran a la jurisdicción a resolver el conflicto surgido.

Contra la decisión anterior, la solicitante interpuso recurso de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos a través de las Resoluciones No. 023171 del trece (13) de octubre de 2020 y RDP 024742 del treinta (30) de octubre de 2020 confirmando en todas sus partes en la decisión inicial.

Del análisis de las pruebas obrante en el proceso, se puede colegir sumariamente que ante la entidad accionada fueron presentadas dos solicitudes de reconocimiento de sustitución pensional por parte de las señoras Felicia Causil Oyola y Carmen Sofía Esquivel De Ibáñez, quienes manifestaban ser compañera permanente y cónyuge del finado Jesús María Ibáñez Pico y en consecuencia les asistía el derecho a percibir pensión de sobrevivientes, la cual le fue reconocida inicialmente a la primera y luego suspendida por presentarse controversia entre ambas.



En ese sentido, la entidad demandada tenía el deber como efectivamente lo hizo, de dar aplicación a la norma contenida en el artículo 6° de la Ley 1204 de 2008 que expresa que cuando exista controversia entre cónyuges y compañeros(as) permanentes o ambos si es el caso y no existiere hijos, “*el total de la pensión quedará en suspenso hasta que la jurisdicción correspondiente dirima el conflicto*”, procediendo a suspender el pago de la misma que le había sido reconocido a favor de la señora Felicia Causil Oyola y no conceder el derecho a la señora Carmen Sofía Esquivel De Ibáñez como cónyuge en el porcentaje indicado.

En ese orden de ideas, esta Unidad Judicial debe aclarar que si bien no se cuenta con el expediente administrativo que contiene los antecedentes de los actos acusados y las demás pruebas necesarias para definir el objeto de litigio, con el inicial material probatorio obrante se observa que al momento de la expedición de los mismos fueron observadas plenamente las normas contenidas en la Ley 1204 de 2008 que le ordenan al operador prestacional la suspensión de los pagos de pensión cuando exista controversia entre los reclamantes, actuación que de no ejecutarse y ante la falta de certeza de la titularidad del derecho reclamado, podría constituirse en una afectación de los intereses de quien interviene en el trámite al considerarse con derecho a percibir tal prestación y favorece injustificadamente a quien se le reconoce tal condición y continúa percibiendo el pago de las mesas pensionales a sabiendas de la existencia de controversia en la adjudicación del derecho pretendido, razón suficiente para no acceder a suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos acusados.

En ese sentido, sostiene el Despacho que del simple contraste inicial de las normas expuestas con los actos administrativos acusados y las pruebas allegadas hasta esta etapa del proceso, no se advierte *prima facie* que los actos controvertidos desconozcan el ordenamiento legal, por lo que a efectos de determinar la certeza de lo manifestado por la parte interesada sobre los vicios alegados, se deben estudiar de manera detallada los hechos que dieron origen a la expedición de las decisiones emitidas y actualmente cuestionadas, los que surtieron durante la actuación administrativa previa realizada por la entidad demandada y su contraste con los demás medios probatorios recopilados durante la etapa probatoria y el trámite procesal, así como la presunta violación de las normas de orden superior, la jurisprudencia sobre el caso concreto y su contraste a fondo con el acto acusado, lo que en este caso requiere de un análisis minucioso del material probatorio, previo estudio de los antecedentes administrativos de los actos enjuiciados y una vez se surtan las etapas procesales que permitan conocer a fondo los aspectos facticos y jurídicos de la expedición de los mismos, análisis que se encuentra estatuido para la sentencia por cuanto trata directamente con el fondo del asunto.

Conclusión: En consecuencia, se deberá esperar hasta la emisión de la decisión final para determinar si los vicios alegados se configuraron con la expedición de los actos acusados como sostiene la parte actora, sin que esa determinación aquí adoptada pueda ser interpretada como prejuzgamiento y advirtiendo que puede variar de manera posterior conforme lo acreditado.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Mixto del Circuito Judicial de Montería,

RESUELVE:

PRIMERO: Negar la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos acusados i) *Resolución No. RDP 008768 del tres (03) de abril de 2020 “Por el cual se reconoce una pensión de sobrevivientes”, ii) Resolución No. RDP 019902 del dos (02) de septiembre de 2020 “Por la cual se niega una pensión de sobrevivientes”, iii) Resolución No. 023171 del trece (13) de octubre de 2020 “Por el cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución No. 019902 del 02 de septiembre de 2020” y iv) Resolución No. RDP 024742 del*



treinta (30) de octubre de 2020 "Por la cual se resuelve un recurso de apelación en contra de la Resolución No. 019902 del 02 de septiembre de 2020", expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, por las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, continúese con el trámite del proceso.

TERCERO: Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, recursos, contestaciones y demás, con ocasión de la presente decisión judicial, se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico: adm05mon@cendoj.ramajudicial.gov.co

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE
LUZ ELENA PETRO ESPITIA**

Juez



Firmado Por:

Luz Elena Petro Espitia

Juez Circuito

005

Juzgado Administrativo

Cordoba - Monteria

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:

fb8e685bbf4252b709add4a268ec489e8ca363a65cc9b347ee22c4e1e6a8fa2b

Documento generado en 24/08/2021 04:08:11 p. m.

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



SC5780-4-10