



Once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Auto interlocutorio No. 291

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante	Blanca Libia Muñoz Medina
Demandado	Nación - Ministerio de Defensa – Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva
Radicado	05001 33 33 005 2023 00050 00
Asunto	Resuelve medida cautelar

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la solicitud presentada por el apoderado de la parte actora, respecto de la suspensión provisional de los siguientes actos administrativos: Resolución N° 003013 del 12 de julio de 2022 y Resolución 003819 del 15 de septiembre de 2022, mediante las cuales se resolvió y negó una solicitud de sustitución de pensión por invalidez y por medio de la cual se rechaza el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 003013 de 2022, respectivamente.

## 1. ANTECEDENTES

La señora Blanca Libia Muñoz Medina por intermedio de apoderado, el cual fuera asignado por parte del Juzgado 35 Administrativo de Medellín bajo la figura del amparo de pobreza, solicita se decrete la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 003013 del 12 de julio de 2022, relativa a la negativa por parte de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva –DIVRI- de sustituir la pensión de invalidez debido al fallecimiento de quién al parecer fue el compañero permanente de la actora, quién correspondía al nombre de Alfonso Hoyos Toro y la Resolución 003819 del 15 de septiembre de 2022 mediante la cual se rechaza el recurso de reposición interpuesto en contra de la anterior providencia.

### 1.1 Argumentos de la parte demandante

Refiere la actora que desde el año 1986 y por más de 30 años convivió con su compañero permanente Alfonso Hoyos Toro, quién era titular de una pensión por invalidez desde el 01 de agosto de 1984 la cual estaba a cargo del Ministerio de Defensa Nacional Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva -DIVRI-.

Afirma además que fruto de la unión procrearon a su hija Sara Hoyos Muñoz quién a la fecha cuenta con 34 años de edad; indica además la señora Blanca Libia Muñoz Medina que ni ella, ni su hija fueron afiliadas por parte del señor Alfonso Hoyos Toro a la Seguridad Social en el Ejército Nacional debido a diferentes exigencias desde el área de Prestaciones Sociales y a la deficiencia en la prestación de los servicios de salud de parte de las Fuerzas Militares, por ello fue incluido como jefe de hogar en el Sisbén del municipio de Frontino y en la EPS Savia Salud – Régimen Subsidiado a partir del 30 de abril de 2014, entidad de salud en la que la señora Blanca Libia ostentaba la calidad de beneficiaria.

Se informa además que el deceso del señor Alfonso Hoyos Toro tuvo lugar el 31 de octubre de 2021 en la Clínica Medellín donde siempre estuvo acompañado por su compañera permanente, la señora Blanca Libia Muñoz Medina.

Con ocasión del fallecimiento del señor Alfonso Hoyos Toro, la Sra. Blanca Libia Muñoz Medina presentó petición ante el Grupo de Prestaciones Sociales de la Dirección Administrativa del Ministerio de Defensa Nacional radicado bajo el número RE20211220055874 del 20 de diciembre de 2021, el cual acompañó de los documentos con los que pretendía probar su unión y a través de notificación electrónica recibida el 27 de julio de 2022 le dan a conocer la Resolución N° 3013 del 12 de julio de 2022 donde le negaron el reconocimiento de la sustitución de la pensión de invalidez.

La actora interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación y consecutivamente solicitud de revocatoria directa en caso de considerarse extemporáneos los primeros, en contra de la Resolución que negó el reconocimiento de la sustitución pensional, siendo negado por extemporáneo el recurso de reposición mediante la Resolución N° 003819 del 15 de septiembre de 2022, al considerar que el acto administrativo quedó en firme el 28 de julio de 2022, toda vez que la actora en la notificación, indicó que estaba de acuerdo con la resolución.

El apoderado señala diferentes normas vulneradas, las cuales resume en los siguientes cargos:

i) Violación de la norma en que debía fundarse o de norma superior, ii) Falsa motivación

Los anteriores cargos, argumenta el abogado, se fundamentan en que los actos fueron expedidos con violación del derecho al debido proceso pues no hubo una valoración de todas las pruebas aportadas, ni se desplegó por parte de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva -DIVRI- ninguna acción con el fin de desvirtuar o corroborar las pretensiones de la actora, limitándose a citar la normativa aplicable.

## **1.2 Respuesta de la parte demandada Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva -DIVRI-**

De la solicitud de medida cautelar se corrió traslado a la demandada, pero no se pronunció al respecto.

## **2. CONSIDERACIONES**

En lo que tiene que ver con las medidas cautelares el artículo 229 del C.P.A.C.A., se refiere a las mismas indicando que aquellas son procedentes en los procesos declarativos al ser consideradas necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que ello implique prejuzgamiento. Por su parte el artículo 231 ibídem, señala que aquellas pueden ser de carácter preventivo, conservativo, anticipativo o de suspensión,

citando las que pueden ser decretadas siempre que tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, señalando el mentado artículo lo siguiente:

*“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

*1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*

*2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

**3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo**

*4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*

*5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

*PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.” (Negrilla fuera de texto)*

Así mismo el artículo 231 de la misma normativa señala que la suspensión provisional de un acto administrativo, puede proceder por violación de las disposiciones invocadas o del estudio de las pruebas allegadas, requisitos a partir de los cuales se puede adoptar la suspensión provisional del acto acusado, cuyo tenor literal expresa:

*“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 “*

El Consejo de Estado sobre el asunto ha dicho:

*“En el capítulo XI, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció la posibilidad de decretar medidas cautelares en los procesos que se adelanten en esta jurisdicción, sin que la decisión implique prejuzgamiento por parte del operador jurídico respecto del asunto sometido a examen (...) El contenido de dicha regulación permite que el juez pueda decretar una amplia gama de medidas de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa y de suspensión, pero es claro que frente a los actos administrativos, tanto de carácter general como particular, opera principalmente la suspensión provisional de los efectos jurídicos (...) A partir de las distintas normas*

*que rigen las medidas cautelares y según lo dispuesto en el artículo 229 del CPACA, la suspensión provisional de los efectos de un acto exige la "petición de parte debidamente sustentada" (...) Así, la medida es procedente siempre y cuando se acredite que existe desconocimiento de las disposiciones y que dicha transgresión surja del análisis del acto y su confrontación con las normas superiores señaladas como violadas, o del análisis de las pruebas acompañadas con la petición hecha por el actor."*<sup>1</sup>

Es claro entonces que para que proceda la suspensión de los actos administrativos, resulta menester acreditar que se quebrantan las normas superiores que se invocan en la demanda, lo que surgirá del estudio del acto demandado y su confrontación con aquellas o de la evidencia surgida con las pruebas aportadas.

Adicionalmente el Consejo de Estado señaló los criterios que debe seguir el juez contencioso administrativo para determinar la procedencia de una medida cautelar, como son:

*" (...) en cuanto a los criterios que debe seguir el juez contencioso administrativo para determinar la procedencia de una medida cautelar, es preciso reconocer que éste cuenta con un espacio de discrecionalidad a efectos de adoptar la medida solicitada así como de modular sus efectos en el caso concreto. En este contexto, debe el Juez abordarlo teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad como, de hecho, lo da a entender, además de las exigencias constitucionales y convencionales, la normativa sobre las medidas cautelares al establecer como uno de los requisitos para el decreto de la cautela, en el artículo 231 CPACA 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"*<sup>2</sup>

### 3. Caso concreto

En el presente proceso la solicitud de medida cautelar peticionada, consiste en que se disponga la declaratoria de suspensión provisional de las Resoluciones 003013 del 12 de julio de 2022 y 003819 del 15 de septiembre de 2022 mediante las cuales se resolvió y negó una solicitud de sustitución de pensión de invalidez y por medio de la cual se rechaza el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 003013 de 2022, respectivamente.

Ahora bien, la finalidad perseguida por la parte actora en la solicitud de medida cautelar es suspender los efectos de los actos administrativos enjuiciados con el propósito de que se declare la calidad de beneficiaria de la sustitución pensional por invalidez por haber ostentado la calidad de compañera permanente del fallecido Alfonso Hoyos Toro.

El Consejo de Estado, ha abordado el tema de la medida cautelar y su finalidad señalando al respecto<sup>3</sup>:

*"La suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a **evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico continúen surtiendo efectos**, dada la presunción de legalidad que los acompaña, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada del impugnante, que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción al principio de legalidad; en consecuencia, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos. En este sentido, su finalidad no es otra que la de evitar, transitoriamente, la aplicación del acto administrativo, en virtud de un análisis provisional del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho. (...) se deducen como requisitos para la procedencia de dicha medida cautelar que: i) sea solicitada por el demandante, ii) exista una violación que "surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas*

<sup>1</sup> CE 5, 17 ago. 2017, e 15001-23-33-000-2017-00209-01, C. Moreno.

<sup>2</sup> C3 3, 29 may 2014, e 11001-03-26-000-2014-00034-00(50221), J. Santofimio

<sup>3</sup> CE 3, 12 Feb. 2016, e11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754)A, C. Zambrano

*superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud” y iii) si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se acrediten, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados por los actores. (...)*

Sobre la sustitución pensional y la pensión de sobrevivientes, el Consejo de Estado en Sentencia<sup>4</sup> indicó:

“(…)

*Así las cosas, si bien la sustitución pensional y la pensión de sobrevivientes favorecen al núcleo familiar del causante, la primera institución comporta la transferencia de un derecho existente, en tanto la persona fallecida cumplió con los requisitos para obtener la pensión, mientras que la segunda figura se presenta cuando el causante fallece sin haber reunido las exigencias para acceder al derecho pensional y, por ende, sin tenerlo reconocido.*

*Sin embargo, tanto el Consejo de Estado<sup>5</sup> como Corte Constitucional han concluido que la sustitución pensional y la pensión de sobrevivientes guardan un objeto similar, esto es, la protección del grupo familiar de quien fallece, «[...] de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia<sup>6</sup>, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido<sup>7»<sup>8</sup></sup>*

(…)”

De acuerdo con lo anterior, la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional con la diferenciación ya anotada, buscan la protección del grupo familiar del fallecido que dependían económicamente del causante, pero para hacerse acreedor a una o la otra, es necesario dar cumplimiento a los requisitos establecidos en la ley.

Los requisitos para acceder a la sustitución pensional se encuentran establecidos en el Decreto 4433 de 2004 por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, normativa de la cual es necesario traer a colación el parágrafo 2° del artículo 11 y el artículo 40

“(…)

**Parágrafo 2°. Para efectos de la sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez, cuando exista cónyuge y compañero o compañera permanente, se aplicarán las siguientes reglas:**

*a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite. En caso de que la sustitución de la asignación de retiro o pensión de invalidez se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos inmediatamente anteriores a su muerte;*

(…)

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Radicación número: 27001-23-33-000-2018-00052-01(5560-18) C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, providencia del 21 de junio de 2018, expediente número 23001-23-33-000-2015-00065-01 (0133-17), M.P. Dr. William Hernández Gómez.

<sup>6</sup> Al respecto esta Corporación había señalado que el propósito perseguido por la Ley al establecer la pensión de sobrevivientes, es la de ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte. Sentencia C-1176-01, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-002-99, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia del C-1094 del 19 de noviembre de 2003, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño

*Si respecto de un titular de asignación de retiro o pensionado por invalidez hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a y b del presente párrafo, dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.*

*En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge o compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la sustitución de la asignación de retiro o de la pensión de invalidez o de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante. La otra cuota parte le corresponderá a la cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente.*

**Artículo 40. Sustitución de la asignación de retiro o de la pensión.** *A la muerte de un Oficial, Suboficial, alumno de la escuela de formación o Soldado de las Fuerzas Militares, Oficial, Suboficial, miembro del Nivel Ejecutivo, Agente o alumno de la escuela de formación de la Policía Nacional, en goce de asignación de retiro o pensión, sus beneficiarios en el orden y proporción establecidos en el artículo 11 del presente decreto, tendrán derecho a una pensión mensual que será pagada por la entidad correspondiente, equivalente a la totalidad de la asignación o pensión que venía disfrutando el causante.*

Teniendo en cuenta que el medio de control incoado por la parte actora es el **nulidad y restablecimiento del derecho** consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme con los requisitos consagrados en el artículo 231 ibídem, el decreto de la medida provisional de suspensión de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, situación que se verifica una vez se efectúa el correspondiente análisis o confrontación de los actos enjuiciados con la normativa que se estima vulnerada, permitiéndose también el examen de las pruebas que se incorporen en la demanda.

Para el despacho entrar a determinar si los actos censurados transgreden el ordenamiento jurídico, tal como lo alega la parte demandante, se hace necesario realizar un estudio profundo, pormenorizado de las diferentes pruebas que permitan establecer si la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva –DIVRI- vulnera los derechos de la actora al negarle la sustitución pensional, pues se debe tener en cuenta que tal como lo argumenta el apoderado, la señora Blanca Libia Muñoz Medina a pesar de la convivencia que alega tuvo con el fallecido Alfonso Hoyos Toro y del hecho de que tienen una hija en común, no se encontraba afiliada como beneficiaria a los servicios de salud de las fuerzas militares, por lo que en este sentido cobra especial atención el estudio de los diferentes medios de convicción que se alleguen al proceso.

Se concluye entonces que son situaciones que ponen de relieve la necesidad de llevar a cabo un análisis jurídico mayor, que sólo podría efectuarse en el curso del proceso una vez recaudadas las pruebas que sean necesarias para decidir de fondo el asunto y su confrontación con las leyes invocadas.

Así las cosas, no se advierte a *prima facie* una infracción a normas superiores y al ordenamiento jurídico, que permita al Juzgado, suspender en este momento

procesal los efectos de los actos administrativos acusados, además la verificación de la contravención a las normas que se indica, requiere un estudio más profundo y de mayor respaldo probatorio que logre la convicción del Despacho, dado que de la mera confrontación normativa, de los documentos anexos a la demanda, no se logra vislumbrar por el momento, sin ningún otro tipo de disquisición, que realmente le asista la razón a la demandante.

Se enfatiza que los medios probatorios allegados no dan cuenta de la abierta y flagrante violación de las disposiciones superiores alegadas, que evidencian la imperiosa expedición de la medida cautelar deprecada, pues a la luz de la Ley 1437 de 2011, la parte actora pretende la declaratoria de una medida cautelar que debió soportar con suficiencia probatoria y argumentativa, tal como dispone el citado artículo 231 ibídem y como ha sostenido el Consejo de Estado:

*“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>9</sup>*

Carga probatoria y argumentativa que no se cumplió a cabalidad por lo que se impide que en este momento procesal se pueda inferir una actuación abiertamente arbitraria, vertida en los actos acusados, máxime si se tiene en cuenta que estos gozan de la presunción de legalidad.

En consecuencia, no se accederá a la solicitud de suspensión provisional de los actos censurados, pues el análisis preliminar a su contenido no da cuenta de una palmaria ilegalidad, requiriéndose estimar todos los elementos de convicción que se alleguen no solo por la demandante, sino también por la demandada, análisis que solo es posible realizarse surtidas todas las etapas procesales.

Por lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO MEDELLÍN**,

#### **RESUELVE**

**DENEGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de las resoluciones N° 003013 del 12 de julio de 2022 y 003819 del 15 de septiembre de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

#### **NOTIFÍQUESE**

**LUZ MYRIAM SÁNCHEZ ARBOLEDA**

**JUEZ**

<p><b>NOTIFICACIÓN POR ESTADOS</b> <b>JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN</b> En la fecha se notificó por <b>ESTADOS</b> el auto anterior. Medellín, 12 de abril de 2023. Fijado a las 8.00 a.m.</p>
--

<sup>9</sup> CE 1, 11 mar. 2014, e11001032400020130050300.

**Firmado Por:**  
**Luz Myriam Sanchez Arboleda**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**Contencioso 025 Administrativa**  
**Medellin - Antioquia**

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: **a4b6a091f014bf50278056d87c209cfed49342bdc8c106696dbf17ff10996962**

Documento generado en 11/04/2023 02:37:52 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**