



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
Sincelejo (Sucre)
AUTO INTERLOCUTORIO

Sincelejo (Sucre), agosto treinta (30) del dos mil dieciocho (2018)

Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación:	No. 70-001-33-33-007-2017-00260-00
Demandante:	ALBA CRISTINA CONTRERAS AGUAS
Demandados:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL- UGPP – VINCULADA: SEÑORA MARÍA ILDEFONSA RIVERA MONTES.
Asunto:	Resuelve solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos demandados.

CUADERNO DE MEDIDAS CAUTELARES

I. ASUNTO.

Concierne a este Juzgado decidir si es procedente la medida cautelar pedida por la demandante en el libelo de la demanda y para ello se tendrán en cuenta los siguientes;

II. ANTECEDENTES

1.- De la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos demandados.

La demandante, por intermedio de su apoderada en escrito independiente de la demanda¹, solicita suspender de forma provisional mientras se tramita el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, los efectos jurídicos de los actos administrativos:

1º. Resolución No. 38810 de 21 de 2005, mediante la que se reconoció una pensión de sobreviviente a la señora María Ildefonsa Rivera Montes. Expedida por CAJANAL E.I.C.E.

2º. Resolución No. 3502 de enero 30 de 2006². Expedida por CAJANAL E.I.C.E

¹ Cuaderno de medidas cautelares fls. 1-11

² No se indica el objeto de la resolución.

3°. Resolución No. 11348³, Resolución 50409⁴ de septiembre 26 de 2006 expedidas por CAJANAL E.I.C.E;

4°. Resolución No. RDP 014498 de abril 5 de 2016, por medio de la cual se niega una pensión de sobreviviente a la señora Alba Cristina Contreras Aguas. Expedida por la UGPP.

5°. Resolución No. RDP 0121122 de mayo 31 de 2016, mediante la que se resuelve un recurso de reposición. Expedida por la UGPP y

6°. Resolución No. RDP 024430 de junio 30 de 2016 que resuelve el recurso de apelación. Expedida por la UGPP.

2.- Fundamento de la medida cautelar

Expone la apoderada actora que en el presente caso resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, toda vez que si llegan a prosperar las suplicas de la demanda se estarían produciendo mayores erogaciones económicas para la entidad demandada, teniendo en cuenta que lo discutido en el proceso es la calidad de compañera permanente que supuestamente fue acreditada por la señora MARÍA ILDEFONSA RIVERA MONTES para que le reconocieran la pensión del señor RAFAEL DEL CRISTO PÉREZ GARAVITO, cuando la misma está siendo reclamada por la señora ALBA CRISTINA CONTRERAS AGUAS.

Considera que la medida cautelar debe prosperar, en aras de que una vez quede en firme la providencia que resuelva la Litis, en caso que la sentencia sea favorable a la actora las mesadas pensionales que se causen mientras se dirime el conflicto van a ser recibidas por quien no tiene derecho. En ese sentido informa que la discusión central en el presente proceso se da frente al reconocimiento de la unión marital de hecho a quien le fue reconocida la pensión, más no frente al derecho que le corresponde a la menor YENY PAOLA PÉREZ RIVERA.

Informa que en las actuaciones llevadas en sede administrativa, la actora en los recursos interpuestos solicitó a la entidad suspender los efectos jurídicos del

³ *Idem.*

⁴ *Idem*

reconocimiento pensional hecho a la señora MARÍA ILDEFONSA RIVERA MONTES, toda vez que la controversia surgida debía ser resuelta por la jurisdicción contenciosa administrativa.

Reitera que debe prosperar la medida solicitada ya que se cumplen con los requisitos establecidos en el numeral 4º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, y para no causar un perjuicio mayor, toda vez que al restringirse el derecho a recibir la pensión está afectando el mínimo vital de la actora.

Manifiesta que los efectos de los actos administrativos quebrantan varias disposiciones constitucionales y legales como también desconoce los pronunciamientos jurisprudenciales⁵.

Anuncia que en el caso concreto, va a quedar demostrado a través del debate, que si bien el causante tuvo una hija con la señora a quien le fue reconocida la pensión, éste nunca convivió en unión material con ella dentro de los cinco años anteriores a su fallecimiento, toda vez que él convivió con la señora ALBA CRISTINA CONTRERAS AGUAS, desde el 1º de junio de 1991 hasta la fecha de su fallecimiento, y producto de esa relación nacieron dos hijos.

Concluye manifestando que del análisis fáctico se deduce la vulneración a las normas constitucionales y legales, como también a las normas referidas a los derechos humanos incorporadas al Bloque de Constitucionalidad, lo que deberá ser evaluado por el operador judicial.

3.- Trámite de la medida cautelar

De conformidad con el artículo 233 del CPACA, se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL- UGPP** siendo notificada la misma en forma personal el día 11 de julio

⁵ En el escrito de solicitud de medida cautelar se registra una enumeración de las normas que se consideran vulneradas y a la vez cita en extenso las sentencias a las que se acude fls. 3-9

de 2018, mediante comunicación dirigida al buzón de correo electrónico dispuesto por la demanda para recibir notificaciones personales⁶.

Dentro del término de traslado concedido no se presentó contestación a la solicitud de medidas cautelares.

Con fundamento en lo alegado por la parte actora, debe ahora el Juzgado ocuparse de resolver la solicitud de suspensión de los actos administrativos, lo cual se hará con base en las siguientes:

III. CONSIDERACIONES

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), respecto del decreto de medidas cautelares indica que en los procesos adelantados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, será posible decretar las medidas cautelares que se estimen necesarias para proteger y garantizar, de forma provisional el objeto del proceso. Al respecto indica la citada norma en su tenor literal:

"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. (resaltado del juzgado).*

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento".

De igual forma, el artículo 230 de la misma norma establece que las medidas cautelares pueden ser de contenido preventivo, conservativo, anticipativo o de **suspensión**, y que tales medidas sólo podrán ser decretadas siempre y

⁶ Ver fls. 16-21

cuando las mismas tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, para lo cual se 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.

Nótese también, que en el artículo 231 de la misma norma, enlista los requisitos necesarios para decretar una medida cautelar así:

"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 (resaltado del juzgado).

La máxima corporación de lo contencioso administrativo⁷ haciendo referencia al tránsito legislativo del Decreto 01 de 1984 a la ley 1437 de 2011, que implicó modificaciones a los requisitos contemplados para decretar la suspensión provisional de los actos administrativos, dijo:

"La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1º) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la violación de las disposiciones invocadas, **surge**, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: **i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** 2º) Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: 1º) realizar **análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda **estudiar** las pruebas allegadas con la solicitud.

En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el Decreto 01 de 1984, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera **manifiesta**, apreciada por **confrontación directa** con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION A Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 1100132500020130011700 (02632013)

De las expresiones "manifiesta" y "confrontación directa" contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer "prima facie", esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Capítulo XI Medidas Cautelares-procedencia), conforme al cual: "La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento", es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba."⁸

En el caso concreto, la parte demandante solicita sin distinción como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos proferidos por la extinta Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.I.C.E., que reconocieron la pensión de sobreviviente a la señora MARÍA ILDEFONSA RIVERA MONTES en calidad de compañera permanente del causante, señor Rafael del Cristo Pérez Garavito; como también de los actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Seguridad Social- UGPP, que negaron a la señora ALBA CRISTINA CONTRERAS AGUAS el reconocimiento del mismo derecho pensional, como compañera permanente del mismo causante.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 13 de septiembre de 2012. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicación No. 11001-03-28-000-2012-00042-00. Actor: Johan Steed Ortiz Fernández. Demandado: Representantes de los egresados ante el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana.

Como consecuencia directa de lo anterior, solicita que el reconocimiento pensional sea asignado de forma inmediata a la señora ALBA CRISTINA CONTRERAS AGUAS, por ser ella la compañera permanente con quien procreó 2 hijos y convivió hasta el día de su fallecimiento.

Como fundamentos facticos de la solicitud se expone que al no concederse la medida cautelar se está causando un mayor perjuicio a la demandante toda vez que los efectos de los actos jurídicos afectan su derecho a recibir las mesadas pensionales a las que tiene derecho

Partiendo del análisis, de que el juez decretará la medida cautelar de suspensión provisional cuando la violación **surja** del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con el escrito, desde ya se anuncia que el Juzgado no accederá a la solicitud de suspensión de los actos administrativos demandados por las siguientes razones:

Al efecto, en el escrito de la medida cautelar, encuentra el Despacho que la argumentación dada por la parte sobre las razones o motivos por los que debe accederse a la solicitud deprecada no cumple con el requisito de estar "**debidamente sustentada**" pues en él se hace alusión más a los elementos fácticos que forman parte del fondo del asunto que se debe esclarecer en la sentencia que ponga fin a la instancia previo debate probatorio con la observación plena del derecho a la defensa y contradicción de las partes que se encuentran inmersas en este litigio, que, a la forma como dichos actos administrativos se encuentran vulnerando de manera evidente el ordenamiento jurídico o las normas en que se encuentran soportados.

Al respecto se debe indicar que los actos administrativos que reconocieron la pensión de sobreviviente a la señora Rivera Montes gozan de la presunción de legalidad toda vez que fueron expedidos con fundamento en las normas que regulan la pensión de sobreviviente.

Ahora bien, si la parte actora considera que se violaron de forma evidente las normas en que se encuentran fundados, le correspondía indicar de forma clara la manera en que los actos administrativos que reconocieron el beneficio pensional desconocen los preceptos constitucionales y legales que enumera en la solicitud de medida cautelar.

De allí que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 231 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, luego de analizar las anteriores situaciones y del estudio de las pruebas allegadas, se desprende que no es procedente el decreto de la medida cautelar solicitada, toda vez que será con la sentencia que ponga fin a la instancia donde se podrá determinar, si la ahora reclamante tiene mejor derecho para que le sea reconocida la pensión de sobreviviente, por lo tanto no se accederá a la solicitud deprecada.

En virtud de lo expuesto anteriormente, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Sincelejo,

RESUELVE:

PRIMERO.- PRIMERO-NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución No. 38810 de 21 noviembre de 2005; Resolución No. 3502 de enero 30 de 2006; Resolución No. 11348; Resolución 50409 de septiembre 26 de 2006 expedidas por CAJANAL E.I.C.E; y de la Resolución No. RDP 014498 de abril 5 de 2016; Resolución No. RDP 0121122 de mayo 31 de 2016 y Resolución No. RDP 024430 de junio 30 de 2016 expedidas por la UGPP, por lo dicho en la parte considerativa de este proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE

LIGIA RAMÍREZ CASTAÑO
Juez

EJVS

9