

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA**



Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintidós (2022).

RADICACIÓN:	11001-33-35-013-2022-00051
DEMANDANTE:	MARÍA DEL CARMEN AGUILERA VELÁSQUEZ
DEMANDADO(A):	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL
ASUNTO:	AUTO NIEGA MEDIDA CAUTELAR

Procede el despacho a decidir sobre la medida cautelar incoada por la apoderado de la parte actora, a través de la cual solicita se decrete la suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

FUNDAMENTOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

1. La apoderada judicial de la señora MARÍA DEL CARMEN AGUILERA VELÁSQUEZ solicita se decrete la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados contenidos en las Resoluciones 00561 del 14 de junio de 2018, 00074 del 7 de marzo de 2019 y 01872 del 6 de mayo de 2019, con los cuales la entidad demandada excluyó a la demandante de la nómina de pensionados, en su calidad de hija invalida de la causante María Rita Velásquez de Aguilera.

El sustento de la medida cautelar es que dichos actos administrativos están viciados de falsa motivación por cuanto califican la pérdida de la capacidad laboral de la demandante en un porcentaje inferior al 50%, pese a que existe prueba “científica, técnica, útil y pertinente” que demuestra que dicha calificación debe ser del 66.53%, tal como lo determinó la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá – Cundinamarca.

2. Con providencias separadas del 19 de mayo de 2022, se admitió la demanda presentada por la señora MARÍA DEL CARMEN AGUILERA VELÁSQUEZ contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, y se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar incoada por la parte actora. Estos autos fueron notificados personalmente a la entidad demandada, a través de correo electrónico, el 3 de junio de 2022.

3. La entidad demandada, mediante memorial remitido de forma oportuna el 10 de junio de 2022, se opuso a la prosperidad de la medida cautelar aduciendo que la existencia de violación de las disposiciones anunciadas en el libelo de la demanda era un asunto que se debía determinar con el fondo del asunto, y no de manera previa, con la cautela deprecada. Asimismo, mencionó, por una parte, que la demandante debió incluir dentro de las pretensiones de la demanda la nulidad de los actos administrativos “preparatorios”, con los cuales se determinó que tenía una pérdida de la capacidad laboral del 43.17%, y por otra, que el acto que dispuso el retiro de la nómina de pensionados de la señora AGUILERA era un acto de “ejecución”, por cuanto “(...) la causal de exclusión (...) se configura o perfecciona con el dictamen pericial emitido por las autoridades Médico Laborales (...)”¹.

Refiere, igualmente, que como la propia apoderada de la demandante lo menciona en las pretensiones de la demanda, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con sentencia de tutela del 2 de julio de 2021, dispuso el reingreso de la señora AGUILERA a la nómina de pensionados de la Policía Nacional, a lo cual se le dio efectivo cumplimiento por parte de esa entidad, lo que pone en evidencia que a la demandante no se le está causando ningún perjuicio irremediable con los actos censurados.

CONSIDERACIONES

Las medidas cautelares son instrumentos cuya finalidad es la protección de un derecho en litigio, de forma previa y provisional, con lo cual se asegura que la duración del proceso no influya en la efectividad de la decisión final, pues el derecho o interés objeto de litigio se encuentra protegido de forma previa². Con estas medidas se pretende garantizar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en su tercera faceta, esto es, “(...) que la sentencia que se profiera se ejecute (...)”³.

¹ Párrafo 5º, página 4 de la oposición a la medida cautelar.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 16 de mayo de 2019, rad. 25000-23-41-000-2016-01029-01(AP)A, Cp. Hernando Sánchez Sánchez.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 21 de mayo de 2014, rad. 11001-03-24-000-2013-00534-00(20946), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

“(...)”

Son tres los elementos esenciales que conforman el derecho de acceso a la administración de justicia: i) el acceso entendido como la posibilidad de acudir a la jurisdicción competente para dirimir un conflicto; ii) el derecho a obtener una resolución de fondo del conflicto y iii) el derecho a que la sentencia que se profiera se ejecute³. Así, las medidas cautelares en materia contencioso administrativa están orientadas a garantizar el último de los elementos que conforman el derecho de acceso a la administración de justicia, es decir, buscan proteger la realización de las decisiones judiciales, ya que permiten que el objeto del juicio permanezca inalterado durante el trámite del proceso, pues de lo contrario el restablecimiento del ordenamiento jurídico por medio de la sentencia sería puramente formal y no material (...)”

Para el decreto de las medidas cautelares, en términos generales, la doctrina y la jurisprudencia han sido unánimes en señalar que se requiere la concurrencia de unos requisitos, a saber: (i) Fumus boni iuris, o apariencia de buen derecho, (ii) periculum in mora, relacionado con la urgencia de adoptar una medida para evitar un perjuicio irremediable, y, (iii) la ponderación entre los intereses en colisión en el caso concreto. Una vez verificado por parte del juez la concurrencia de los dos primeros requisitos, le corresponde realizar un test de proporcionalidad, con el fin de determinar si la concesión de la medida es o no viable.

Es necesario destacar que el segundo requisito es lo que pone en marcha el sistema de medidas cautelares, pues la finalidad de las mismas es “evitar el peligro que para el derecho puede suponer la existencia misma de un proceso con la lentitud propia e inevitable del mismo”⁴.

Con relación a la procedencia de medidas cautelares en los procesos de conocimiento de esta jurisdicción, el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

“(…)

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.
“(…)”

Ahora, en cuanto al contenido y alcance de las medidas cautelares, el artículo 230 ibídem establece:

“(…)”

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.

⁴ Chinchilla Marín, Carmen – El derecho a la tutela cautelar como garantía de la efectividad de las resoluciones judiciales.

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.
- (...) - Negrillas fuera de texto-

A su turno, el artículo 231 del C.P.A.C.A consagró como requisitos para decretar las medidas cautelares, los siguientes:

“(...)

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.

(...)” – Negrillas y subrayas fuera de texto -

*El Consejo de Estado⁵ ha establecido que desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares poseen, principalmente, dos tipos de requisitos de procedibilidad, a saber: **(i) unos formales, que se resumen así “(...)1)** debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011); 2) debe existir solicitud de parte⁶ debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 3) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (artículo 233 y 234, Ley 1437 de 2011) (...)”; **(ii) unos materiales, que se traducen en que “(...)1) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia** (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 2) debe haber una relación directa y necesaria entre la*

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, auto del 29 de noviembre de 2016, Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00474-00(1956-12), Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra.

⁶ De conformidad con el parágrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las “medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011) (...)."

Ahora, si la medida cautelar pretendida es de carácter negativo, es decir, se trata de la de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se deben cumplir, adicionalmente, dos requisitos derivados del tipo de pretensión incoada, los que según la máxima Corporación de lo contencioso administrativo, se concretan así: "(...) 1) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011) y 2) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011) (...)”⁷.

*De lo anterior, se colige que 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. Asimismo, que para que la figura de la suspensión provisional pueda tener viabilidad, es necesario que 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; y además, en el evento que también se pretenda el restablecimiento de un derecho y la indemnización de perjuicios deberá aportarse prueba sumaria de los mismos. De todos modos, en cualquier tipo de medida cautelar, se debe analizar la concurrencia de los requisitos materiales de procedencia, particularmente el de **necesidad**, que vela por proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, y precaver la materialización de un perjuicio irremediable.*

En el presente caso, como medida cautelar, se solicita la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados contenidos en las Resoluciones 00561 del 14 de junio de 2018, 00074 del 7 de marzo de 2019 y 01872 del 6 de mayo de 2019, a través de los cuales la entidad demandada excluyó a la señora AGUILERA VELÁSQUEZ de la nómina de pensionados, en su calidad de hija invalida de la causante María Rita Velásquez de Aguilera.

⁷ Consejo de Estado, auto del 29 de noviembre de 2016. Op. Cit.

Esa suspensión, como se dejó anotado previamente, se sustenta en que la entidad demandada, al calificar la pérdida de la capacidad laboral de la señora AGUILERA en un porcentaje inferior al 50%, pasó por alto que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá – Cundinamarca ya había determinado que esa pérdida ascendía a 66.53%.

Como se dejó anotado en precedencia, aunque las medidas cautelares negativas (suspensión provisional) tienen unos requisitos particulares, consistentes en que se presente una violación de las normas superiores invocadas en el libelo de la demanda, la cual se puede verificar confrontando el acto con dichas normas, o con las pruebas aportadas al expediente, no se puede perder de vista que en este tipo de medida también debe analizarse el requisito material de la necesidad o urgencia (periculum in moral). Por lo tanto, previo a determinar si en el sublite concurren aquellos requisitos especiales, el despacho analizará si se presenta el aludido presupuesto de la necesidad.

De acuerdo con las pruebas arrojadas al plenario, se tiene que a través de la Resolución N° 2008 del 28 de marzo de 1985, la POLICÍA NACIONAL reconoció a la señora MARÍA DEL CARMEN AGUILERA VELÁSQUEZ sustitución de la pensión de jubilación que en vida percibía su progenitora María Rita Velásquez de Aguilera, al acreditar la calidad de hija con invalidez absoluta de la causante.

Igualmente, está demostrado que mediante la Resolución N° 0051 del 14 de junio de 2018, la entidad demandada excluyó de la nómina de pensionados a la señora MARÍA DEL CARMEN AGUILERA VELÁSQUEZ, en su calidad de hija invalida de la causante, debido a que su pérdida de la capacidad laboral, determinada por el dictamen de calificación de capacidad laboral de beneficiarios N° 188 del 39 de agosto de 2017, era del 43,17%, es decir, inferior al 50% establecido para acceder a aquella prestación. Este acto administrativo fue confirmado con las Resoluciones 00074 del 7 de marzo de 2019 y 01872 del 6 de mayo de 2019, en virtud de los recursos de reposición y apelación impetrados por la demandante.

Se tiene, asimismo, que con sentencia de tutela del 11 de mayo de 2021 el Juzgado 61 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá tuteló los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social, debido proceso, igualdad y vida digna de la señora AGUILERA VELÁSQUEZ, y como consecuencia de ello, “dejó sin efectos” las citadas Resoluciones N° 0051 del 14 de junio de 2018, 00074 del 7 de marzo de

2019 y 01872 del 6 de mayo de 2019, y ordenó a la Policía Nacional reingresar a la aquí demandante a la nómina de pensionados.

Está acreditado, además, que con proveído del 2 de julio de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “E”, modificó la anterior sentencia en el sentido de conceder el amparo de los derechos de la señora AGUILERA como mecanismo transitorio, advirtiendo que “(...) los efectos de la presente sentencia judicial permanecerán vigentes durante todo el tiempo que la jurisdicción competente emplee para decidir sobre la controversia (...)”⁸, siempre que la accionante acudiera a la jurisdicción dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de aquel fallo.

En las páginas 411 a 427 del expediente virtual, se halla copia del oficio GS-2021-018646 del 13 de mayo de 2021, con el cual la Policía Nacional reingresó a la señora AGUILERA a la nómina de pensionados, en cumplimiento de la orden de tutela emitida, inicialmente, por el Juzgado 61 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

Nótese que la decisión adoptada en los actos administrativos demandados, consistente en excluir a la demandante de la nómina de pensionados por presuntamente no cumplir con el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral para ser considerada como hija invalida de la causante, no está surtiendo efectos actualmente, pues en sede de tutela se ordenó, como mecanismo transitorio, el reingreso de la señora AGUILERA a aquella nómina hasta tanto la jurisdicción decidiera de fondo sobre su derecho pensional; orden que se materializó por la entidad aquí demandada desde el mes de junio de 2021, tal como consta en el citado oficio GS-2021-018646 del 13 de mayo de 2021.

En este orden de ideas, comoquiera que los actos administrativos acusados en la actualidad no están produciendo los efectos nocivos para la demandante, cuya suspensión provisional se solicita, resulta evidente que en el presente caso no se presenta el requisito material de procedencia de la cautela deprecada, consistente en que la misma sea “necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”, pues hasta tanto esta jurisdicción no decida de manera definitiva sobre el derecho pensional de la señora AGUILERA, aquellos efectos no podrán volver a materializarse, tal como lo señaló

⁸ Párrafo segundo, página 21 de la sentencia de tutela emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, visible en la página 376 del expediente virtual.

el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia de tutela del 2 de julio de 2021.

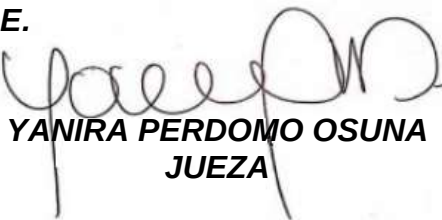
Así las cosas, al no encontrarse acreditado el requisito material de procedencia, relativo a la necesidad de la medida cautelar solicitada por la demandante, el despacho la denegará.

Por lo expuesto, el **JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. – SECCIÓN SEGUNDA**,

RESUELVE

PRIMERO. NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional formulada por la apoderada de la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



YANIRA PERDOMO OSUNA
JUEZA

JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Por anotación en el estado electrónico No. 039 de fecha 29/06/2022 fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 AM.

110013335013202200051