

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO VEINTINUEVE ADMINISTRATIVO
ORAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D.C. quince (15) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

PROCESO	11001333502920220002000
DEMANDANTE	LUZ MARÍA DE JESÚS CABRERA DE ZEA
DEMANDADO	COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
CONTROVERSIA	COLPENSIONES
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
CONTROVERSIA	PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE

OBJETO

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante en el escrito de demanda, consistente en **suspender provisionalmente** los actos administrativos demandados.

ANTECEDENTES

De la solicitud de la medida cautelar

El apoderado del demandante solicita que se suspendan provisionalmente las **Resoluciones SUB 9934 de 2020 y DPE 5552 de 2020**, por las cuales **COLPENSIONES**, negó a la señora **LUZ MARÍA DE JESÚS CABRERA DE ZEA** el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de quien en vida fuera su esposo; quien era titular de dos pensiones, una que venía pagando la UGPP y otra, la entidad aquí demandada

Lo anterior, en atención a que en consideración de la parte actora, la violación a la ley a los derechos adquiridos de la demandante, señora **LUZ MARÍA DE JESÚS CABRERA DE ZEA** son ostensibles; pues se revocó el derecho que le asistía a

percibir la pensión que en vida disfrutaba su esposo, a pesar de que no había discusión sobre ese reconocimiento pensional; de lo cual deriva que resulta procedente ordenar a COLPENSIONES realizar el pago de la pensión de sobrevivientes de manera inmediata a favor de la demandante, en razón a que cuenta con 80 años de edad y múltiples afecciones de salud.

De la oposición al decreto de la medida cautelar

Una vez corrido el traslado de la solicitud de la medida cautelar, la apoderada judicial de COLPENSIONES se opuso a su decreto, bajo la siguiente argumentación:

En primer lugar, señala que, la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos, requiere para su procedibilidad y aplicación, que la parte solicitante demuestre una violación flagrante de las normas que componen el ordenamiento jurídico; frente a lo cual advierte que, con el escrito presentado por la parte actora, no es posible llegar a la plena convicción de la existencia de alguna trasgresión a la normatividad, toda vez que dicho análisis requiere de un mayor estudio y práctica de pruebas que la premura de la etapa de medidas cautelares no ofrece, y la cual por ser el objeto de la litis conforme los elementos fácticos presentados, el juez deberá apreciar con detenimiento a lo largo del desarrollo del proceso.

En igual sentido refiere que, la parte demandante no demostró de manera clara y precisa el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad de las medidas cautelares ya que existen requisitos formales de procedibilidad, a saber: (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 parte 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 y que, de igual manera, existen requisitos materiales de procedibilidad, a saber: (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 medida a decretar y las pretensiones de la demanda; en donde, “las argumentaciones elevadas en la solicitud de la medida cautelar contra de la Resolución No. SUB 9934 de 2020 y Resolución DPE 5552 de 2020, se tiene que las mismas se preocuparon más por explicar el contenido de la demanda, que el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de procedibilidad para que se le otorgaran las medidas rogadas, de modo que no existió contundencia en las explicaciones, toda vez que, la parte actora se limitó a indicar que la demandante cuanta con 80 años de edad y múltiples afecciones de salud, sin tener en cuenta que los actos administrativos sobre los que pretende la medida cautelar, son los mismos actos administrativos atacados en la demanda principal de nulidad y restablecimiento del derecho, de manera que con dichas afirmaciones no se logró demostrar el cumplimiento de algunos de los requisitos de procedibilidad de la mencionada medida”.

CONSIDERACIONES

De acuerdo al artículo 238 de la Constitución Política, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede acudir a la suspensión provisional los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial bajo los parámetros establecidos por la Ley.

Es así como, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 al regular lo concerniente al trámite de las medidas cautelares permitió su interposición en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, antes de notificarse el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, con el fin de preservarse el objeto del mismo y la efectividad de la decisión que posteriormente se emita.

El artículo 230 ibídem indica que, las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas o de suspensión, solo si tienen relación directa y necesaria con las pretensiones y las excepciones -si se ha contestado la demanda-, esto es, con el objeto del litigio y que tengan incidencia en la realización plena de la sentencia y, el artículo 231 del CPACA, establece los requisitos que son imprescindibles para la imposición de tales medidas, 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. 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."

Subrayado y negrilla fuera del texto original.

En concordancia con lo antedicho, es pertinente anotar que los temas de **procedencia, contenido, alcance y requisitos** de las medidas cautelares; fueron estudiados por el Honorable Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B en providencia del 14 de febrero de 2019, Radicación número: 25000-23-42-000-2017-05165-01(4086-18), Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez; al momento de resolver un recurso de apelación en contra del auto que decretó una medida cautelar de suspensión provisional; exponiendo lo siguiente:

"De las normas antes analizadas ^[23], los requisitos para decretar las medidas cautelares se pueden clasificar en tres categorías, a saber: **(i)** requisitos de procedencia generales o comunes de índole formal, **(ii)** requisitos de procedencia generales o comunes de índole material, y **(iii)** requisitos específicos de procedencia.^[24] Veamos:

Requisitos de procedencia generales o comunes de índole formal, ^[25]

La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole formal», en la medida que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,^[26] de índole formal,^[27] son: **(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;^[28] **(2)** debe existir solicitud de parte^[29] 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.

Requisitos de procedencia generales o comunes de índole material,^[31] La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole material», en la medida que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,^[32] de índole material,^[33] son: **(1)** que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia;^[34] y **(2)** que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Respecto del primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, esto es, que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, la Sala aclara, que el «objeto del proceso», desde un primer nivel de significación, que se corresponde con la teoría procesalista clásica, es la materia o cuestión del litigio, el «thema decidendi» que se somete a consideración de la jurisdicción, e involucra, no sólo las pretensiones, sino que también hace referencia a los hechos, normas y pruebas en que estas se fundan.

Ahora bien, desde un punto de vista constitucional de aplicación del principio de primacía del derecho sustancial,^[36] el «objeto del proceso», y en general «de todo proceso que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo», también comprende, en armonía con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011,^[37] la finalidad de asegurar la «efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico». Dicho de otro modo, el objeto de todo proceso judicial es en últimas, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En se sentido, el decreto y ejecución de una medida cautelar también debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estos no estén en discusión, aclara la Sala.

Así pues, es claro para la Sala, que el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada en verdad está orientada a garantizar el objeto del proceso, puesto que al ordenar su

decreto, también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares. Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben propender por aplicar las normas pertinentes al caso concreto, de manera tal que logre el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, siempre que estos no estén en discusión, se reitera.

Finalmente, ya para agotar lo que tiene que ver con el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, la Sala precisa que respecto de la exigencia de que la medida cautelar solicitada esté orientada a garantizar la efectividad de la sentencia, ello se explica en razón de que con las cautelas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, es decir, que propenden por la seriedad de la función jurisdiccional, y por esta vía, guardan relación directa con los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, en la medida que con las medidas cautelares también se asegura que las decisiones de los jueces sean ejecutadas y cumplidas.

Requisitos de procedencia específicos, de la Suspensión Provisional de los efectos del acto administrativo. La Sala los denomina «requisitos de procedencia específicos» porque se exigen de manera particular para cada una de las diferentes medidas cautelares enlistadas, a modo enunciativo, en la Ley 1437 de 2011.^[38] Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado –medida cautelar negativa-, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda^[39] así: (a) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, 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;^[40] y (b) 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.

Subrayado fuera de texto.

[23] Ley 1437 de 2011, artículos 229, 230 y 231.

[24] Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 6 de abril de 2015. Expediente N°: 11001-03-25-000-2014-00942-00. N° interno: 2905-2014. Demandante: JAIRO VILLEGAS ARBELÁEZ. Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO.

[25] En la mitad en que estos requisitos únicamente exigen una corroboración formal y no un análisis valorativo.

[26] En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

[27] En la mitad en que estos requisitos únicamente exigen una corroboración formal y no un análisis valorativo.

[28] Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

[29] 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".

[30] Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

[31] En la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo.

[32] En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

[33] En la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo.

[34] Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

[35] Artículo 230, Ley 1437 de 2011.

[36] Artículo 228 de la Constitución Política de 1991. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

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

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

[39] Por esta razón en el acápite de antecedentes de esta providencia se hizo alusión al medio de control ejercido por el demandante y a las pretensiones de la demanda, toda vez que el legislador en la Ley 1437 de 2011 puso estos como elementos determinantes para el tipo de requisitos que el juez debe analizar al momento resolver sobre el decreto de la medida cautelar.

[40] Artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011.

De lo anterior es viable concluir que, la procedencia de la suspensión de los efectos de un acto que se acusa de nulidad surge del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas invocadas como violadas y, del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En este orden de ideas, para establecer si es viable decretar la medida de suspensión de los actos administrativos demandados, **Resoluciones SUB 9934 de 2020 y DPE 5552 de 2020**, por las cuales **COLPENSIONES**, negó a la señora **LUZ**

MARÍA DE JESÚS CABRERA DE ZEA el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de quien en vida fuera su esposo; quien era titular de dos pensiones, una que venía pagando la UGPP y otra, la entidad aquí demandada; resulta imperioso analizar el acto acusado frente al contenido de las normas señaladas como infringidas, y en los casos en que así se pida, estudiar las pruebas aportadas, a fin de concluir si surge su contradicción.

DEL CASO EN CONCRETO

Así las cosas, esta sede judicial concluye que para el caso en concreto no se cumplen los requisitos establecidos en los numerales 3 y 4 del artículo 231 de la Ley 143 de 2011; toda vez que no se presentaron documentos, argumentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante ponderación de intereses que, resultaría más gravoso para el interés público, negar la medida cautelar que concederla.

En este mismo sentir, se concluye que tampoco se encuentra acreditado que, de no otorgarse la medida cautelar, se cause un perjuicio irremediable, con los requisitos que esta figura implica; comoquiera que ni siquiera es invocado por la parte demandante, **lo cual hace evidente que la parte interesada incumple con el requisito de probar, al menos sumariamente la existencia de dicho perjuicio.**

Por otra parte, tampoco encuentra este Despacho que existan motivos serios para considerar que de no otorgarse la medida, los efectos de la sentencia serían nugatorios; por el contrario, se observa que de una y otra parte se esgrimen motivaciones fácticas, constitucionales, legales y jurisprudenciales, que llevan a esta instancia a concluir que no es el momento procesal para determinar la existencia de una evidente contradicción entre las disposiciones señaladas como violadas en el escrito de la demanda y los actos demandados que lleven a la convicción de la procedencia de acceder a la medida cautelar perseguida. Por consiguiente, procede el Despacho a negar la solicitud de medida cautelar de

suspensión provisional solicitada y en consecuencia, procederá a decidir de fondo el asunto, determinando si le asiste la razón al demandante al solicitar la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados.

Así mismo y retomando los lineamientos trazados en la jurisprudencia antes reseñada, encuentra el Despacho que la solicitud de medida cautelar se presenta con miras a que su procedencia surja del análisis de los actos demandados con las normas presuntamente vulneradas, sin aportar prueba alguna de la existencia de un perjuicio irremediable u otros hechos distintos a la simple y única confrontación de normas, con lo cual, se refuerza la conclusión de la procedibilidad de negar la medida cautelar solicitada.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR el decreto de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, consistente en suspender provisionalmente los actos administrativos demandados, Resoluciones SUB 9934 de 2020 y DPE 5552 de 2020.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriado el presente proveído, continúese el trámite del proceso en el estado en que se encuentre.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ENRIQUE ARCOS ALVEAR
JUEZ

MV

PARTES	CORREOS ELECTRÓNICOS
DEMANDANTE:	electrónicojuanpaov@gmail.com
DEMANDADA: COLPENSIONES	utabacopaniaguab5@gmail.com notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co
MINISTERIO PÚBLICO: PROCURADOR 191 JUDICIAL PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS	Procjudadm191@procuraduria.gov.co