**MEDIDAS CAUTELARES / Aplicación en el proceso contencioso-administrativo.**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de los actos administrativos (Art. 238 C.P.), con el objeto de evitar que la duración del proceso judicial afecte de forma negativa a quien acude a la jurisdicción, hasta el punto que, a pesar de obtener una decisión favorable, el derecho reconocido se torne ilusorio. Así, consagró en su artículo 229 que, en todos los procesos declarativos promovidos ante esta jurisdicción, el Juez o Magistrado podrá decretar, en cualquier momento, mediante providencia motivada, las medidas cautelares que estime necesarias para proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Para ese efecto, exigió que la solicitud de la medida se encuentre debidamente sustentada, imponiendo al peticionario la obligación de expresar con un mínimo de suficiencia, claridad y pertinencia la razón de la necesidad de la medida que solicita.

**MEDIDAS CAUTELARES / Aplicación en el proceso contencioso-administrativo / Sistema innominado.**

En cuanto a la tipología establecida por dicho estatuto, el artículo 230 se ocupó de instaurar un sistema innominado, abierto y extensivo de medidas que permitan asegurar una respuesta oportuna y adecuada a las necesidades que demande cada situación, para lo cual, previó que las mismas podrán tener como objeto: i) evitar o impedir un perjuicio o la agravación de sus efectos (preventivas); ii) asegurar el mantenimiento de una situación (conservativas); iii) satisfacer por adelantado la pretensión del demandante en el sentido de adoptar una decisión administrativa, de emitir una orden determinada o de imponer una obligación de hacer o no hacer (anticipativas); o vi) suspender temporalmente los efectos de la decisión administrativa que es objeto de examen, o a la suspensión de procedimientos administrativos, antes de que en ellos se profiera una decisión (suspensivas).

**MEDIDAS CAUTELARES / Aplicación en el proceso contencioso-administrativo / Suspensión provisional del acto demandado / Presupuestos.**

El Consejo de Estado ha precisado que la suspensión provisional, como cualquier otra medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*; en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso: i) el peligro que representa el no adoptar la medida y, ii) la apariencia del buen derecho, respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio8. Así, ha precisado el Alto Tribunal, que aun cuando los mencionados requisitos se predican principalmente de las medidas cautelares positivas, cuando se trata de medidas cautelares negativas -suspensión de los efectos del acto demandado- también resultan pertinentes, pero en sentido inverso, esto es, no como apariencia de buen derecho, sino como apariencia de ilegalidad.

**MEDIDAS CAUTELARES / Aplicación en el proceso contencioso-administrativo / Suspensión provisional del acto demandado / Procedencia.**

La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos, se predica del acto administrativo acusado en la demanda, pues justamente, lo que persigue es suspender los efectos del acto que se considera contrario al ordenamiento jurídico, entre tanto, la jurisdicción decide de manera definitiva, sobre su constitucionalidad y/o legalidad. Razonablemente, su procedencia se encuentra determinada por la existencia de una violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud, cuando aquella surge, se itera, de la confrontación del acto demandado y de dichas normas o de las pruebas aportadas con la misma.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



***Tribunal Administrativo de Boyacá***

***Despacho No. 5***

***Magistrada: Dra. Beatriz Teresa Galvis Bustos***

Tunja, septiembre dos (2) de dos mil veintiuno (2021)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control: | Nulidad y restablecimiento del derecho |
| Demandante: | **Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES** |
| Demandados: | María Gloria Ramírez Díaz y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP |
| Expediente: | 15001-23-33-000-**2018-00472**-00 |
| Link de consulta: | [http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_proceso](http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos?guid=150012333000201800472001500123) [s?guid=150012333000201800472001500123](http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos?guid=150012333000201800472001500123) |

# OBJETO DE LA DECISIÓN

Vencido el término de traslado, decide el Despacho la solicitud de medida cautelar formulada por la parte demandante, mediante escrito presentado el 23 de junio de 2021, referida a la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. SUB 98955 de 27 de abril de 20212, por aquella proferida.

# ANTECEDENTES Demanda y subsanación (Págs. 13 a 27 y 111 a 1131)

1. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por conducto de apoderado judicial, la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante, Colpensiones, solicitó la anulación de la **Resolución GNR 152487 de 25 de mayo de 2015**, por medio de la cual, se reconoció una pensión de vejez en favor de la señora María Gloria Ramírez Díaz, en cuantía de $ 1.306.773, para el año 2015.
2. Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se declare: **i)** que Colpensiones, no debió reconocer, liquidar, reliquidar y pagar la pensión de vejez a la señora María Gloria Ramírez Díaz, en tanto, que, la entidad que debió realizar dichas gestiones, es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Seguridad Social, en adelante, UGPP y; **ii)** que la aquí demanda no tiene derecho a la prestación reconocida, *“dejada en suspensión el ingreso en nómina”* (Pág. 14).
3. Como fundamento del petitum, señaló, en síntesis, lo siguiente:

1 Del archivo denominado *“15001233300020180047200-C1”* del expediente escaneado

## “(…) Con base en lo anterior, es claro para esta Administradora de Pensiones, que el afiliado cumple con los parámetros establecidos por la norma para la compartibilidad pensional, como se explica a continuación

***Conforme a lo anterior, esta administradora no tiene competencia para conocer de la pensión de vejez de la pensionada, como quiera que la misma cumplió los requisitos de edad y tiempo el día 05 de julio de 2008, estando afiliada a la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, -ya liquidada- hoy UGPP, anterior al 30 de junio de 2009, fecha en la que se consolidó el traslado de los afiliados de CAJANAL al Seguro Social, considerando que quienes hayan causado su derecho pensional con anterioridad a la referida fecha, el reconocimiento pensional será competencia de CAJANAL hoy UGPP.***

***Así las cosas, se evidencia que el acto administrativo Resolución GNR 152487 de 25 de mayo de 2015 fue proferido por COLPENSIONES sin tener competencia para ello*** *(…) (Pág. 24) – Negrilla y subraya del texto original –.*

# Trámite procesal2

 La demanda fue radicada el 17 de agosto de 2018 (Pág. 64) y, remitida al Consejo de Estado mediante auto de 1° de octubre de 2018, por razones de competencia por el factor cuantía (Págs. 75 a 78).

 A través de auto de 11 de julio de 2018, la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, al pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda, resolvió declarar su falta de competencia para conocer sobre la misma, y devolver de manera inmediata el expediente a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Boyacá, para lo de su competencia (Págs. 90 a 92).

 Mediante proveído de 24 de septiembre de 2019, este Despacho dispuso inadmitir la demanda y conceder el término de diez (10) días a la entidad demandante, para que corrigiera los defectos hallados en ella, so pena de rechazo (Págs. 101 a 106).

 Atendidos los requerimientos efectuados en el auto que antecede, por medio de auto de 25 de octubre de 2019, se procedió a admitir el libelo introductorio, y se dispuso notificar en legal forma a los demandados, el Agente del Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Págs. 135 a 140).

 La diligencia de notificación se surtió en debida forma el 18 de noviembre siguiente a la UGPP, como se observa en la página 145 y, el 12 de febrero de 2020 a la señora María Gloria Ramírez Díaz, como consta en la página 207.

2 Las páginas que a continuación se refieren, hacen parte del archivo denominado

*“15001233300020180047200-C1”* del expediente escaneado.

 Tanto la UGPP, como la señora María Gloria Ramírez Díaz, presentaron oportunamente escrito de contestación de la demanda, como puede verse en las páginas 157 a 164 y, en el archivo No. 001 del expediente digital, respectivamente.

 A través de auto de 29 de octubre de 2019, se decidió desfavorablemente la excepción previa de “*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*,

propuesta por la UGPP en la oportunidad dispuesta para ello (Archivo No. 007).

 Mediante proveído de 19 de marzo de 2021, se resolvió -entre otras cosas-: **i)** adoptar el trámite de sentencia anticipada establecido en el artículo182A, numeral 1º, del CPACA; **ii)** denegar la solicitud probatoria formulada por la UGPP;

**iii)** e incorporar como medios de prueba los documentos allegados por los sujetos procesales con la demanda y su contestación (Archivo No. 013).

 Por auto de 28 de mayo de 2021, conforme a lo establecido el artículo 182A del CPACA, se corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días, para que presentaran por escrito sus alegatos de conclusión, precisando que el Ministerio Público podría presentar concepto en el mismo término, si así lo estimaba (Archivo No. 016).

 En escrito presentado el 23 de junio de 2021, Colpensiones solicitó, a título de medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. SUB 98955 de 27 de abril de 2021, por aquella proferida (Archivo No. 023).

# De la solicitud de medida cautelar y su trámite

1. La Administradora Colombiana de Pensiones (Archivo No. 023), solicitó a título medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos de la **Resolución No. SUB 98955 de 27 de abril de 2021**3 (por aquella proferida), invocando para tal fin, el último inciso del artículo 233 de la Ley 1437 de 20114. Esto, en los siguientes términos:

*“(…) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, solicito a su despacho el decreto de la medida cautelar consistente en la SUSPENSION PROVISIONAL de la Resolución SUB 98955 del 27 de abril de 2021 proferido por Colpensiones, por medio de la cual se resuelve la inclusión en nómina de la señora MARIA GLORIA RAMIREZ DIAZ, toda vez que mi representada no tiene competencia para ello, por cuanto la demandada cumplió los requisitos de edad y tiempo el día 5 de julio de 2008 estando aun afiliada a la Caja Nacional de Previsión Social–CAJANAL hoy UGPP, siendo anterior al 30 de junio de 2009 fecha en la que se consolidó el traslado de los afiliados de CAJANAL al Seguro Social, por lo tanto las*

3 *“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN TRÁMITE DE PRESTACIONES ECONÓMICAS EN EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA”* (Págs. 7 a 14 del archivo No. 023).

4 Según el cual, cuando una medida cautelar haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente si se han presentado hechos sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto.

*asignaciones que se hayan causado con anterioridad a estas fechas son competencia de CAJANAL hoy UGPP.*

*(…) La formulación de la medida cautelar de suspensión provisional se encuentra razonablemente fundada en derecho, toda vez que el Acto administrativo resolución (Sic) RESOLUCIÓN SUB 98955 DEL 27 DE ABRIL DE 2021, a través de la cual el Colpensiones ordenó el ingreso en nómina de pensionados la mesada reconocida a la señora RAMIREZ DIAZ mediante resolución GNR 152487 del 25 de mayo de 2015 de conformidad a lo señalado en la Ley 797 de 2003, es contrario a la Constitución y la Ley. Lo anterior en atención a que la demandada adquirió el estatus pensional el 05 julio de 2008 fecha para la cual se encontraba afiliada a CAJANAL hoy UGPP, razón por la cual el reconocimiento pensional es responsabilidad de la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP.*

*El anterior acto administrativo, esto es RESOLUCIÓN SUB 98955 DEL 27 DE ABRIL DE 2021, resulta contrario al ordenamiento jurídico, ya que la señora RAMIREZ DIAZ no tiene derecho a la pensión reconocida por Colpensiones dado que el reconocimiento debe ser estudiado por la UGPP. (…)” (Pág. 2) -Se destaca-*

1. En ese panorama, señaló que la Resolución No. SUB 98955 de 27 de abril de 2021, resulta contraria al ordenamiento jurídico (artículo 10 del Decreto 2709 de 1994), en la medida en que la señora María Gloria Ramírez Díaz no tiene derecho a que su pensión sea reconocida por Colpensiones, sino por la UGPP, por tratarse de la entidad de previsión a la que efectuó los aportes por más de 20 años. Por ello, que, seguir cancelando una prestación económica generada sin el lleno de los requisitos legales, ciertamente, atenta contra el principio de estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones, por lo que, al no otorgarse la medida deprecada, se causa un perjuicio irremediable.
2. Y, agregó que, de no decretarse la cautela solicitada, se seguirán pagando las mesadas pensionales a la beneficiaria, y muy difícilmente se logrará su recuperación, haciendo que *“la situación mes a mes* [sea] *más gravosa para el Sistema de Pensiones” (Pág. 6).*
3. De la antedicha solicitud, se ordenó correr traslado a las demandadas mediante auto de 9 de julio de 2021, conforme lo establece el artículo 233 del CPACA, en los términos precisos del artículo 110 del CGP (Archivo No. 024).

# Oposición de las demandadas

**María Gloria Ramírez Díaz (Archivo No. 026)**

1. Por conducto de su apoderado judicial, la señora María Gloria Ramírez Díaz se opuso a la medida cautelar solicitada, por considerar que cumplió con los requisitos

legales exigidos para ser beneficiaria de la pensión de vejez reconocida por Colpensiones, y manifestó que *“acceder a la cautela incoada, vulneraría en forma inminente* [sus] *derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital y la vida en condiciones dignas y justas” (Pág. 3).*

1. Indicó que, la solicitud formulada por la parte actora no satisfizo los requisitos de procedencia de la cautela invocada, pues, aun cuando no se discute la apariencia de buen derecho de la misma, lo cierto es que suspender en forma provisional los efectos de la Resolución No. SUB 98955 de 27 de abril de 2021, condicionaría el disfrute de la prestación pensional a la que, en su calidad de beneficiaria, tiene derecho, causándole un grave perjuicio. Y, explicó:

*“(…) respetuosamente solicitamos se niegue la solicitud de medida cautelar elevada por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, toda vez que su decreto, causaría un perjuicio inminente en los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de mi representada, lo que desborda el principio de idoneidad propio de las cautelas, pues si bien, la cuestión en litigio gira entorno a determinar la entidad competente en el pago de una pensión mensual de vejez, entre la*

*U.G.P.P y COLPENSIONES, cierto es que ninguna de las anteriores entidades discute el derecho al reconocimiento de la pensión de mi representada, por lo que al pertenecer ambas entidades al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación definida administrado por el Estado, en función al principio de coordinación, podrá sufragarla una de ellas y en caso de no resultar competente si así lo determina la jurisdicción, la otra deberá asumir el reconocimiento y compensar lo pagado. La discusión entre las dos entidades no puede trasladársele al administrado, que, en este caso, es mi representada y demandada (…)” (Pág. 7).*

1. Por último, destacó que, en el escenario de las medidas cautelares, el juez debe verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, pero, además, realizar un estudio del principio de ponderación y sus sub principios integradores, a saber: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.

# Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP (Archivo No. 027)

1. Por intermedio de su apoderada judicial, la entidad demandada se opuso a la medida cautelar solicitada, por considerar que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, consagrada en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, se encuentra supeditada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera, un caso de violación de norma superior por parte del acto que se demanda o se acusa. De manera tal, que se trata de una medida cautelar de carácter material, en virtud de la cual, se suspenden los atributos de fuerza ejecutiva y ejecutoria del acto administrativo, con la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico,

que puede verse conculcado con la aplicación o concreción del acto administrativo cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona.

1. Resaltó que, con la inclusión en nómina de pensionados que efectuó Colpensiones a la señora María Gloria Ramírez Diaz a través de la Resolución SUB 98955 de 27 de abril de 2021, no se está atentando contra el principio de estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones, pues con independencia de la entidad que reconozca la pensión, la misma se cancela con cargo al fondo común de naturaleza pública del Régimen de Prima Media.
2. Y, agrego que, no se enuncia por la parte demandante la disposición jurídica que se considera vulnerada, ni el concepto de violación de la misma, así como tampoco se allega prueba, al menos sumaria, de los perjuicios que puede acarrear el acto administrativo cuya suspensión provisional de los efectos, se solicita.

# CONSIDERACIONES

**Competencia**

1. De conformidad con el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, corresponderá a las salas, secciones y subsecciones, dictar las sentencias y las providencias allí señaladas, entre las cuales, se encuentra, la que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. Por su parte, en primera instancia, esta decisión será de **ponente.**
2. Comoquiera que se trata en este caso de una solicitud de medida cautelar, formulada por el extremo demandante en sede de primera instancia, la competencia para resolverla reside de manera exclusiva en el ponente, por lo que se entrará a decidir lo pertinente.

# Problema jurídico

1. De acuerdo con la solicitud de medida cautelar formulada por la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, corresponde al Despacho dilucidar si resulta procedente la suspensión provisional de los efectos de la **Resolución No. SUB 98955 de 27 de abril de 2021** “*POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN TRÁMITE DE PRESTACIONES ECONÓMICAS EN EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA”*.
2. A ese efecto, examinará los aspectos más relevantes del régimen de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo, así como la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto y los requisitos

para su decreto, para luego, descender al análisis del caso concreto, en los términos precisos del problema jurídico planteado.

# Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

1. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo5 creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de los actos administrativos (Art. 238 C.P.), con el objeto de evitar que la duración del proceso judicial afecte de forma negativa a quien acude a la jurisdicción, hasta el punto que, a pesar de obtener una decisión favorable, el derecho reconocido se torne ilusorio.
2. Así, consagró en su artículo 229 que, en todos los procesos declarativos promovidos ante esta jurisdicción, el Juez o Magistrado podrá decretar, en cualquier momento, mediante providencia motivada, las medidas cautelares que estime necesarias para proteger y garantizar, temporalmente, el **objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**. Para ese efecto, exigió que la solicitud de la medida se encuentre debidamente sustentada, imponiendo al peticionario la obligación de expresar con un mínimo de suficiencia, claridad y pertinencia la razón de la necesidad de la medida que solicita6.
3. En cuanto a la tipología establecida por dicho estatuto, el artículo 230 se ocupó de instaurar un sistema innominado, abierto y extensivo de medidas que permitan asegurar una respuesta oportuna y adecuada a las necesidades que demande cada situación, para lo cual, previó que las mismas podrán tener como objeto: **i)** evitar o impedir un perjuicio o la agravación de sus efectos (preventivas); **ii)** asegurar el mantenimiento de una situación (conservativas); **iii)** satisfacer por adelantado la pretensión del demandante en el sentido de adoptar una decisión administrativa, de emitir una orden determinada o de imponer una obligación de hacer o no hacer (anticipativas); o **vi)** suspender temporalmente los efectos de la decisión administrativa que es objeto de examen, o a la suspensión de procedimientos administrativos, antes de que en ellos se profiera una decisión (suspensivas).

# La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto y los requisitos para su decreto

1. La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución, y desarrollada en los

5 Ley 1437 de 2011.

6 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018), Radicado: 11001-03-26-000-2017-00160-00(60464).

artículos 231 y siguientes del CPACA, procede cuando se observa que el **acto acusado** infringe los postulados legales invocados en la demanda o en la respectiva solicitud, para evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad7.

1. En cuanto a los presupuestos para su decreto, el artículo 231 ibidem fijó en su 1° inciso los requisitos que deben acreditarse para la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativo; separándolos de aquellos que deben configurarse para acceder a una cualquiera de las demás medidas que enuncia el artículo 230 de dicha codificación (inc. 2°), 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 mimos.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos (…) -Se destaca.*

1. Sin embargo, el Consejo de Estado ha precisado que la suspensión provisional, como cualquier otra medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los *principios del periculum in mora* y del *fumus boni iuris*; en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso: **i)** el peligro que representa el no adoptar la medida y, **ii)** la apariencia del buen derecho, respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio8. Así, ha precisado el Alto Tribunal, que aun cuando los mencionados requisitos se predican principalmente de las medidas cautelares positivas, cuando se trata de medidas cautelares negativas -suspensión de los efectos del acto demandado- también resultan pertinentes, pero en sentido inverso, esto es, no como apariencia de buen derecho, sino como apariencia de ilegalidad9.
2. En ese sentido, de manera precisa, frente a los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal y de índole material, para decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto acusado en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Corporación en comento10, ha señalado los siguientes:

7 Consejo de Estado, providencia de 13 de mayo de 2015, Exp. 2015-00022, C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

8 Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 13 de mayo de 2015.

9 Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández, 6 de septiembre de 2018. Expediente: 2018-00368.

10 En ese sentido, consúltese la providencia de 7 de febrero de 2019, proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, dentro del expediente radicado bajo el número 05001-23-33-000- 2018-00976-01(5418-18), C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

* 1. Debe tratarse de procesos declarativos11 (artículo 229 CPACA)
	2. Debe existir solicitud de parte12 debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado13 (artículo 229 ib.).
	3. La medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia14 (artículo 229 ib.).
	4. Debe existir una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda15 (artículo 230 ib.).
	5. Cuando en la demanda se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, se debe probar al menos, sumariamente, la existencia de los perjuicios cuya indemnización se reclama16 (artículo 231, inciso 2° ib.).
1. Y, acerca de la forma en la que el juez debe abordar el análisis inicial de esta cautela, la Alta Corporación ha señalado17:

*(…) Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquel con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2° del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,* ***no constituye prejuzgamiento****, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final (…) – Negrilla del original.*

1. Por tanto, en el escenario de las medidas cautelares (incluida la de suspensión provisional), el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela (fumus boni iuris y periculum in mora), debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios

11 Requisito de procedencia general o común de índole formal.

12 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”.

13 Requisito de procedencia general o común, de índole formal. 14 Requisito de procedencia general o común, de índole material. 15 Ibidem.

16 Requisito de procedencia específico.

17 Providencia de 17 de marzo de 2015, C.P.: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Expediente núm. 2014-03799.

integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, pues se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad.

1. Vale precisar, en todo caso, que como lo ha sostenido el Consejo de Estado, cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, y se acredita *prima facie* que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora, y apariencia de buen derecho, pues en un Estado Social de Derecho, esos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas.

# Análisis del caso concreto

1. Como se señaló, la entidad demandante solicitó a título medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. SUB 98955 de 27 de abril de 2021 (por aquella proferida), invocando para tal fin, el último inciso del artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, que establece que *“(…) Cuando la medida haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente* ***si se han presentado hechos sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto*** *(…)” (Destaca el Despacho).*
2. Tal supuesto, lleva a examinar en primera medida, si se trata en este caso, de una solicitud de medida cautelar de suspensión provisional presentada nuevamente (reiterativa), pues en caso de ser así, habrá de verificarse, en primera medida, si existen hechos nuevos o sobrevinientes a la negativa de la solicitud inicialmente presentada, a efecto de determinar su procedencia.
3. Revisado el escrito que da lugar al presente estudio, se evidencia que, en el caso concreto, la parte actora señaló que presenta una nueva solicitud de suspensión provisional, teniendo en cuenta que presuntamente ocurrió *“un hecho sobreviniente dentro de la controversia”* (Pág. 2). No obstante, examinado el expediente, se echa de menos que: **i)** con anterioridad, aquella haya solicitado la medida cautelar de la referencia, esto es, la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. SUB 98955 de 27 de abril de 2021 y, que **ii)** como lo consagra el último inciso del artículo 233 del CPACA, la misma haya sido negada por este Despacho.
4. Si bien se evidencia que, con el escrito de demanda Colpensiones propuso como medida cautelar, la suspensión provisional del acto administrativo demandado18, y que la misma fue negada mediante auto de **2 de julio de 2020** (Págs. 98 a 110), lo cierto es

18 Entiéndase de la Resolución GNR 152487 de 25 de mayo de 2015.

que aquella versó sobre un acto administrativo diferente al que se refiere en la solicitud que ahora se examina, pues se ocupó de la **Resolución GNR 152487 de 25 de mayo de 2015**, mediante la cual, la entidad reconoció en favor de la señora María Gloria Ramírez Díaz, una prestación pensional por vejez. Luego, no cabe duda que no se trata en este caso de una solicitud de cautela presentada nuevamente y/o con carácter reiterativo, sino que se trata de una solicitud nueva, presentada de manera totalmente independiente a la anterior.

1. Ahora, visto el escenario anterior, el Despacho pone de presente que la nueva solicitud de suspensión provisional, se refiere a los efectos de la **Resolución SUB 98955 de 27 de abril de 2021** proferida por Colpensiones, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN TRÁMITE DE PRESTACIONES ECONÓMICAS EN EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA”,* que ordenó el ingreso a la nómina de pensionados, de la señora María Gloría Ramírez Díaz, aquí demandada. Ello, al considerar que la misma resulta contraria al ordenamiento jurídico, “e*n atención a que la demandada adquirió el estatus pensional el 05 julio de 2008 fecha para la cual se encontraba afiliada a CAJANAL hoy UGPP, razón por la cual el reconocimiento pensional es responsabilidad de la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP” (Pág. 2 – Archivo No. 023).*
2. Vale precisar entonces, que la característica primordial de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es impedir que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, **mientras se decide sobre su legalidad en el proceso judicial.** De ahí, que el artículo 231 del CPACA, consagre 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, *“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”.*
3. Así, efectuando una interpretación integral y sistemática del inciso 1º del glosado artículo (231 ib.), se concluye que, como lo ha señalado la jurisprudencia pacífica del Consejo de Estado, para el estudio de la procedencia de esta cautela, se requiere una **valoración del acto acusado** (valoración inicial), la cual, implica una confrontación de legalidad del contenido del mismo, con las normas superiores invocadas en la solicitud o en la demanda, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud19. Dicho análisis, permite abordar el objeto del proceso, esto es, **la discusión de ilegalidad en la que se**

19 Consejo de Estado, providencia de 17 de marzo de 2015, expediente radicación 11001 03 15 000 2014 03799 00. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

**enfoca la demanda**, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa.

1. En esas condiciones, no cabe duda a este Despacho, que la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos, se predica del acto administrativo acusado en la demanda, pues justamente, lo que persigue es suspender los efectos del acto que se considera contrario al ordenamiento jurídico, entre tanto, la jurisdicción decide de manera definitiva, sobre su constitucionalidad y/o legalidad. Razonablemente, su procedencia se encuentra determinada por la existencia de una violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud, cuando aquella surge, se itera, de la confrontación del acto demandado y de dichas normas o de las pruebas aportadas con la misma.
2. En el presente asunto, tal como se expuso, Colpensiones solicitó la anulación de la **Resolución GNR 152487 de 25 de mayo de 2015**, por medio de la cual, reconoció una pensión de vejez en favor de la señora María Gloria Ramírez Díaz, en cuantía de $ 1.306.773, para el año 2015. Luego, es ese y no otro, el acto administrativo acusado, cuya constitucionalidad y/o legalidad será decidida en la sentencia que ponga fin al proceso, pues en torno al mismo, fueron estructurados los cargos de la demanda.
3. Sin embargo, se observa que, a través de la solicitud de 23 de junio de 2021 (que ahora se estudia), lo que Colpensiones depreca, es la suspensión de los efectos de la **Resolución SUB 98955 de 27 de abril de 2021,** acto administrativo que pese a ser invocado por la entidad como un hecho nuevo o sobreviniente a la decisión de la medida cautelar deprecada con la demanda: **i)** goza de presunción de legalidad y, **ii)** no fue demandado en este proceso. Tal circunstancia, a juicio del Despacho, impide emitir pronunciamiento alguno sobre el mismo, pues inverosímil resultaría realizar una confrontación de legalidad del mismo, con las normas superiores invocadas en la solicitud, cuando su constitucionalidad y/o legalidad no se encuentra en debate al interior de la presente litis.
4. Y es que, si bien la entidad solicitante alega que dicho acto constituye un hecho nuevo, lo cierto es que no es así, pues la demanda se dirigió en contra de la Resolución GNR 152487 de 25 de mayo de 2015, que reconoció un derecho pensional en favor de la señora María Gloria Ramírez Díaz, y no de la Resolución SUB 98955 de 27 de abril de 2021, que ordenó su inclusión en nómina de pensionados. Aun cuando ambos actos tienen una relación con las pretensiones de la demanda (lo cual no discute el Despacho), no puede pasarse por alto que el segundo20, no desvirtúa la presunción de legalidad del primero, esto es, del acto aquí demandado, por lo que su relación no es directa ni

20 Entiéndase la Resolución SUB 98955 de 27 de abril de 2021.

necesaria, a efecto de determinar la legalidad y/o constitucionalidad del acto objeto de la litis (acto de reconocimiento pensional).

1. De otra parte, se observa que la nueva solicitud de suspensión provisional no aporta elemento alguno que permita determinar que el acto enjuiciado en este proceso, infrinja el ordenamiento jurídico superior, incumpliendo con el requisito previsto en el artículo 233 del CPACA, según el cual, para la prosperidad de una nueva medida cautelar, es necesario que se cumplan las condiciones requeridas para su decreto; éstas son las enunciadas en el artículo 231 ibidem, tantas veces mencionado.
2. Finalmente, aun cuando lo anterior resulta suficiente para negar la medida deprecada, dirá el Despacho que el objeto del presente proceso comprende, en primer lugar, la cuestión materia de estudio demarcada por las pretensiones de la demanda, que tiene que ver, principalmente, con la determinación de quien asumirá el pago de la pensión de vejez de la señora María Gloria Ramírez Díaz, si COLPENSIONES o la UGPP; y en segundo lugar, la garantía y efectividad de los derechos a la seguridad social y mínimo vital de la mencionada señora, los cuales, como lo ha señalado el Consejo de Estado21, no pueden verse vulnerados por la existencia de inconvenientes administrativos o burocráticos, como, por ejemplo, conflictos de competencias entre autoridades administrativas, pues, el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez no ha sido puesto en tela de juicio en este proceso.
3. Por ello, se considera que el eventual decreto la medida cautelar de suspensión provisional del acto que ordenó la inclusión en nómina de pensionados a la demandada (acto que, se insiste, no fue demandado y escapa, por tanto, al juicio de legalidad que enmarca el presente proceso), implicaría el desconocimiento del artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, conforme al cual, el *“objeto del proceso”,* y en general *“de todo proceso que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”,* también comprende finalidad de asegurar la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley, así como la preservación del orden jurídico; lo cual, en línea con lo transcrito, sugiere que la señora María Gloria Ramírez Díaz, no puede verse perjudicada por las diferencias administrativas que se presenten entre las entidades potencialmente obligadas a garantizar sus derechos prestacionales.

# Conclusión

1. En suma, en virtud de las razones expuestas, el Despacho negará la medida cautelar solicitada por el extremo demandante, por cuanto, la **Resolución SUB 98955 de 27 de abril de 2021,** cuya suspensión provisional se solicita: **i)** goza de presunción

21 Auto de 7 de febrero de 2019, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Exp. 05001-23-33-000-2018-00976-01.

de legalidad y, **ii)** no fue demandada en este proceso, lo cual, impide emitir pronunciamiento alguno sobre la misma, ya que inverosímil resultaría realizar una confrontación de legalidad de aquella con las normas superiores invocadas en la solicitud de cautela, cuando su constitucionalidad y/o legalidad no hace parte del objeto de la litis (juicio de legalidad restringido).

1. Adicionalmente, aun cuando lo anterior resulta suficiente para soportar la decisión negativa en comento, dirá el Despacho, en gracia de claridad, que el eventual decreto la medida cautelar de suspensión provisional del acto que ordenó la inclusión en nómina de pensionados a la demandada, implicaría el desconocimiento del artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, en tanto, la señora María Gloria Ramírez Díaz, no puede verse perjudicada por las diferencias administrativas que se presenten entre las entidades potencialmente obligadas a garantizar sus derechos prestacionales.

Por lo expuesto, se

# Resuelve:

1. Negar la medida cautelar formulada por la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, referida a la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. SUB 98955 de 27 de abril de 2021 *“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN TRÁMITE DE PRESTACIONES ECONÓMICAS EN EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA*”, por las razones expuestas.
2. Notificar este auto en los términos de la Ley 1437 de 2011.
3. Cumplido lo anterior, ingresar el proceso al Despacho para proferir sentencia.

Notifíquese y cúmplase,

*(Firmado electrónicamente)*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada