

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 031

SIGCMA

San Andrés, Isla, ocho (08) de julio de dos mil veintidós (2022).

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho.
Radicado	88-001-33-33-001-2018-00082-01
Demandante	Colpensiones
Demandado	Miladis Navarro Palacio
Magistrado Ponente	Jesús Guillermo Guerrero González

- OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el ponente a pronunciarse sobre el recurso de alzada interpuesto por el extremo activo contra auto de fecha 23 de febrero de la presente anualidad, providencia en la cual se negó la medida cautelar consistente en conservar la inactividad del acto administrativo contenido en la Resolución No. VPB No. 10810 del 04 de marzo del año 2016.

- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juez Único Administrativo de este departamento declaró indicó que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud, empero, para ser decretada es imprescindible que la violación a las normas surja del análisis del acto demandado y su confrontación con estas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. No obstante, para el caso concreto, el escaso material probatorio hasta ahora recaudado, no le permitió concluir que las resoluciones No. GNR 334572 del 26 de octubre de 2015, No. GNR 28319 del 06 de enero de 2016 y No. VPB 10810 del 04 de marzo de 2016 atente contra el ordenamiento jurídico, manifestando que era apresurada la adopción de una medida de suspensión provisional como lo pretende la entidad, máxime cuando lo que se discute en esencia es el reconocimiento del derecho prestacional de la accionante.

Así mismo no desconoció que el argumento jurídico planteado por la entidad, esto es, la ausencia de requisitos para el disfrute de la pensión de sobreviviente es razonable, pero, reiteró, que los elementos de juicio aportados no son suficientes para que prima facie se arribara a esa conclusión, existiendo la necesidad de que

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 031

SIGCMA

el tema aquí discutido surta un análisis de fondo sobre la normatividad que rige la situación objeto de demanda y el examen de las pruebas pertinentes a practicar, lo cual es imposible en esta oportunidad procesal.

Por ello la instancia consideró que no están dados los requisitos para decretar la suspensión de la Resolución No. VPB 10810 del 04 de marzo de 2016 hasta tanto se resuelva el fondo el asunto.

- LA APELACIÓN

El apoderado de la parte demandante manifestó su oposición al auto de negativa de la medida cautelar considerando que, en el presente proceso no comparte la posición del Juez en negar el decreto de la medida cautelar teniendo en cuenta que en el presente caso es evidente, que la demanda se encuentra razonablemente fundada en derecho, toda vez que los actos administrativos demandados reconocieron erradamente una pensión de vejez a la señora MILADIS NAVARRO PALACIO, en atención a que la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, no es la competente para tal reconocimiento, y en ese sentido continuar con el pago de una prestación generada sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Además sostiene que los actos demandados expedidos por COLPENSIONES, mediante la cual dispuso reconocer pensión de vejez y la que posteriormente reliquido dicha prestación a la hoy demandada, viola de manera ostensible la norma en que debió fundarse, esta es, el Acto Legislativo 01 de 2005, Ley 797 de 2003, y principalmente el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

Señala que el pago de una prestación generada sin el cumplimiento de los requisitos legales, atenta igualmente contra el principio de Estabilidad Financiera del Sistema General de Pensiones, establecido por el Acto Legislativo 001 de 2005 como una obligación del Estado, entendido como el manejo eficiente de los recursos asignados a dicho sistema con el objetivo de garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, procurando que las decisiones que afecten dicho sistema, como el reconocimiento de prestaciones, se adopten teniendo en cuenta que está conformado por recursos limitados, que

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 031

SIGCMA

se distribuyen de acuerdo con las necesidades de la población, con el objetivo de que los derechos adquiridos se hagan efectivos.

Sustenta, que es así como este perjuicio inminente en contra de la Estabilidad Financiera del Sistema General de Pensiones se configura en la medida en que dicho sistema debe de disponer de un flujo permanente de recursos que permita su mantenimiento y adecuado funcionamiento, y el continuar con el pago de una prestación a una persona que no acredita todos los requisitos para su reconocimiento afecta gravemente su capacidad de otorgar y pagar las prestaciones a los afiliados que si tienen derecho a su reconocimiento, vulnerando como consecuencia el principio de progresividad, y el acceso a las pensiones de todos los colombianos.

Finalmente solicita al Honorable Tribunal Administrativo revoque la providencia de fecha 23 de febrero de 2022, y en su defecto se acceda a decretar la medida cautelar solicitada en la presente demanda.

CONSIDERACIONES

Se considera necesario dentro del presente medio de control determinar si es ineludible decretar la medida cautelar solicitada, consistente en conservar la inactividad del acto administrativo contenido en la Resolución No. VPB No. 10810 del 04 de marzo del año 2016, por ello se harán las siguientes precisiones:

MARCO NORMATIVO

Requisitos para el decreto de las medidas cautelares de conformidad con la ley 1437 de 2011.

El Despacho a continuación analizará las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 que rigen las medidas cautelares con el fin de decantar las diferentes tipologías y los requisitos para su decreto, con lo cual se realizara el estudio de la solicitud presentada por el demandante.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 031

SIGCMA

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 señala que las medidas cautelares proceden incluso antes de que se notifique el auto admisorio y en cualquier etapa del proceso para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

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. Parágrafo. 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 se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio

En atención al artículo 230 de la codificación en mención, las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas, o de suspensión; la competencia para dictarlas es del Juez o Magistrado Ponente; pueden decretarse una o varias en un mismo proceso; y se consagró un listado enunciativo de aquellas, entre las cuales se encuentra la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos. El tenor literal de la norma en mención consagra lo siguiente:

Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 031

SIGCMA

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

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer. Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.

Esta misma normativa en el artículo 231 señala requisitos atendiendo al tipo de medida cautelar que se pretenda. Para el caso de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandando establece una diferenciación atendiendo a si en la demanda se pretende únicamente la nulidad del acto administrativo para lo cual solo debe acreditarse la violación de las normas superiores, o si se pretende además de la nulidad el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios además deberán probarse estos. La norma señala expresamente lo siguiente:

Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.*

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 031

SIGCMA

De las normas antes analizadas, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

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 (artículo 233 y 234, Ley 1437 de 2011).

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 (artículo 230, Ley 1437 de 2011). Ahora bien, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado –medida cautelar negativa-, se deben tener en cuenta otros requisitos adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda 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 1º, 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 2º, Ley 1437 de 2011)

Finalmente si se pretenden otras medidas cautelares diferentes -medidas cautelares positivas a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos: 1) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; 2) que el demandante haya demostrado, así

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 031

SIGCMA

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; y 4) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011).

Estudio de los requisitos materiales de procedibilidad para la suspensión provisional del acto administrativo, cuando en la demanda se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios.

Estudio de la vulneración de las normas superiores invocadas –por confrontación del acto demandado con las normas superiores o con las pruebas aportadas con la solicitud- (artículo 231, inciso 1°, ley 1437 de 2011).

El solicitante en su recurso de apelación contra el auto del 23 de febrero de 2022 que declaró la negativa de suspensión de los actos administrativos acusados afirmó que éstos fueron expedidos sin ser la entidad Colpensiones la llamada o administradora de garantizar el derecho pensional.

Al respecto para el Despacho la medida cautelar habrá de ser denegada atendiendo a que de la necesidad de la misma, no resultan nugatorios los efectos de la denegación de la medida cautelar requerida, es decir, su no imposición no desnaturaliza los efectos de una eventual decisión favorable a los intereses del demandante, situación que desdice sobre la necesidad de la medida en mención, por el contrario, la prosperidad de una medida cautelar como la requerida, cuando de la suspensión del acto enjuiciado se deriva la privación del sustento básico de un ciudadano del quien hasta el momento se presume el goce de buena fe de una prestación periódica, desterrando el objeto finalístico de la medida cautelar y que por el contrario se estaría con ello sin lugar a dudas vulnerando los medios de subsistencia mínimos de la accionada, razón la cual se concluye la improcedencia de la suspensión provisional solicitada.

En consecuencia, se,



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 031

SIGCMA

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMESE el auto proferido por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Circuito de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de fecha 23 de febrero de la presente anualidad mediante la cual se negó el decreto de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriado el presente auto, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ
Magistrado