

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO**

Villavicencio, 3 de mayo de 2018

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES  
DEMANDADO: ANA CECILIA BARRERA HERNÁNDEZ  
EXPEDIENTE: No. 50-001-33-33-005-2018-00317-00**

**CUADERNO DE MEDIDA CAUTELAR**

Surtido el trámite correspondiente y atendiendo a lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 233 del C.P.A.C.A., dentro del término oportuno, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada de manera simultánea con la demanda.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 Demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, en adelante COLPENSIONES, presentó demanda contra la señora ANA CECILIA BARRERA HERNÁNDEZ, a fin de obtener la nulidad de las Resoluciones números GNR 256299 del 11 de octubre de 2013 y VPB 11775 del 22 de julio de 2014, mediante la cual COLPENSIONES le reconoció y confirmó una pensión de vejez a la demandada.

Lo anterior porque, según la parte demandante, la competencia para el reconocimiento de la pensión de vejez de la demandada no reside en COLPENSIONES, en el entendido en que la accionada cotizó a CAJANAL por tiempos laborados al INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO, acreditando un total de 967 semanas de cotización, correspondiente a 18 años de servicios, y a COLPENSIONES aproximadamente 3.7 años de servicios, correspondiéndole entonces el reconocimiento y pago de la pensión de la demandada a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes, es decir, a CAJANAL, hoy UGPP.

**1.2 Solicitud de medida cautelar**

Simultáneamente con la presentación de la demanda, la entidad demandante solicita que mientras se decide el fondo de esta controversia, se decrete como medida cautelar la suspensión provisional de la Resolución número GNR 256299 del 11 de octubre de 2013, mediante la cual COLPENSIONES le reconoció una pensión de vejez a la demandada.

Dicha solicitud la sustenta con el mismo argumento con que funda el cargo de nulidad ya resumido.

**1.3 Traslado de la solicitud**

Mediante auto del 20 de septiembre de 2018 (folio 16 cuaderno de la medida) y notificado el 26 de octubre de 2018 (folio 43 del cuaderno principal), se dio traslado de la solicitud a la parte demandada por el término de cinco (5) días, el cual comenzó a correr una vez quedó surtida la notificación de esa providencia, teniendo, entonces, el demandado hasta el 2 de noviembre de 2018 para contestar la medida.

Dentro de la oportunidad legal, el apoderado del demandado se pronunció respecto a la medida cautelar en los siguientes términos (folios 18 al 20 del cuaderno de la medida):

- La competencia del reconocimiento de la pensión de la actora la asumió COLPENSIONES, ya que la demandada cumplió con los requisitos de ley para hacerse a su pensión, conforme a lo dispuesto en la Ley 71 de 1988, y el hecho de que se controvierta su legalidad, no es suficiente para que se decrete la medida cautelar.
- La pensión cuestionada fue reconocida ajustada a derecho, y la única razón que se expone como causal de nulidad no ataca las normas mediante las cuales se reconoció.
- La demandada y su hija de 21 años, estudiante universitaria, dependen económicamente de la pensión que pretenden anular, además de que la accionada es un adulto mayor que, en consecuencia, tiene especial protección.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1 Marco normativo

El Título IV, Capítulo XI del C.P.A.C.A. se ocupa de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, previendo en su artículo 229 que podrán solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso por la parte interesada a fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que tal decisión signifique prejuzgamiento.

Como bien lo indicó el Consejo de Estado, la nueva regulación de la institución procesal que se analiza implicó una flexibilización de los requisitos que la hacen procedente, pues *“mientras el artículo 152 del C.C.A. establecía que era necesario para la prosperidad de la medida la manifiesta contradicción entre las normas alegadas como vulneradas y el acto acusado, o de éste con las pruebas; ahora con el C.P.A. y de lo C.A., basta que de la comparación se evidencie la mera contradicción entre el acto acusado y las normas cuya violación se alega, o del acto con las pruebas”*<sup>1</sup>.

No obstante, tal flexibilización en los requisitos –que también se predica, bajo el régimen de la ley 1437 de 2011, de los medios a través de los cuales se puede materializar una medida cautelar- no implicó un cambio en la naturaleza jurídica de dicha figura procesal.

Como es claro en la doctrina procesal y en el artículo 229 del C.P.A.C.A., la finalidad de una cautela es de naturaleza estrictamente procesal: amparar anticipadamente el objeto del proceso y la eficacia de la decisión de fondo que ha de tomarse, sea cual sea el sentido de ésta. De ningún modo puede sustituir la sentencia, ni pretenderse con ella que el juez adopte alguna posición frente a aspectos

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 18 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00049-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

sustanciales del debate, pues éstos sólo pueden ser decididos mediante una providencia definitiva, con efectos de cosa juzgada.

Así lo entendió el Consejo de Estado en una providencia anterior a la citada, cuando sostuvo lo siguiente:

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

Ahora bien, respecto de las medidas cautelares solicitadas, el artículo 230 la Ley 1437 de 2011 señala las diferentes medidas cautelares que se pueden decretar por el Juez o Magistrado Ponente:

**“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.*
- 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.” Es del caso destacar que a la luz de lo establecido en el inciso final del artículo 229 del C.P.A.C.A la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”*

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 231, consagra los requisitos a evaluar para decretar las medidas cautelares, entre los cuales establece los siguientes en lo que respecta a la suspensión provisional de actos administrativos:

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 13 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00042-00. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

**“ARTICULO 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.”

Con fundamento en este breve marco normativo, es del caso resolver la solicitud planteada.

## **2.2. Caso concreto**

Según quedó resumido en los antecedentes de estas consideraciones, la medida cautelar que aquí se examina, consistente en la suspensión provisional de la Resolución número 256299 del 11 de octubre de 2013, se sustenta en que la competencia para el reconocimiento de la pensión de vejez de la demandada no reside en COLPENSIONES, pues según la demanda, la accionante cotizó a CAJANAL por tiempos laborados al INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO, acreditando un total de 967 semanas de cotización, correspondiente a 18 años de servicios, y a COLPENSIONES aproximadamente 3.7 años de servicios, correspondiéndole entonces el reconocimiento y pago de la pensión de la demandada a la cual se haya efectuado el mayor tiempo de aportes, es decir, a CAJANAL, hoy UGPP.

En este entendido, es evidente que para suspender provisionalmente los efectos del acto administrativo, por medio del cual se le reconoció una pensión de vejez a la demandante, no basta con la mera confrontación entre las normas alegadas como vulneradas en la demanda y el acto acusado o entre éste y las pruebas allegadas con la solicitud de la medida, pues esto no es suficiente para determinar cuál es la entidad a quien le compete asumir el reconocimiento pensional de la demandada, y mucho menos para ordenar la suspensión provisional de dicho derecho prestacional.

Problema jurídico que no es posible de solventar con la mera contradicción del estudio del acto administrativo acusado y de las normas que se invocan como vulneradas en el escrito de la medida solicitada, pues éste requiere un estudio del material probatorio que permita, primero, determinar cuál es el régimen normativo pensional que cobija la situación fáctica particular de la demandada y, segundo, si

ésta cumple con los requisitos contemplados en el régimen pensional que se determine procedente.

Aunado a lo anterior, tenemos que dentro de la posición de la parte demandante, se puso de presente que la accionada es un adulto mayor que, junto con su hija, dependen económicamente de dicho reconocimiento pensional, situación que a todas luces no es susceptible de ser aclarada sumarialmente, sino que es propia de ser resuelta luego de agotado todas la etapas del proceso, en especial la probatoria.

Anteriores problemas jurídicos planteados en la solicitud de medida cautelar que requieren de un análisis jurídico de fondo que permita el estudio armónico de los elementos probatorios que acrediten la situación fáctica de la demandada, las normas que integren el régimen pensional que lo cobije y el acto administrativo acusado, análisis que, a todas luces, reviste de una complejidad que no es propia de la naturaleza de las medidas cautelares, pues ésta no está concebida para resolver o estudiar los aspectos sustanciales del debate.

De manera que el estudio jurídico planteado con la medida cautelar solicitada no es procedente de ser solventado mediante este mecanismo, sino que éste debe ser resuelto mediante sentencia de fondo, oportunidad procesal en que la demandada ya habrá tenido posibilidad de pronunciarse, tanto en la contestación de la demanda, como en los alegatos de conclusión, respecto de los argumentos planteados en la demanda. Nótese que tanto la medida cautelar incoada como las pretensiones de fondo de la demanda se sustentan en idénticos fundamentos jurídicos.

Así las cosas, es claro que adelantarse en la respuesta al problema jurídico que plantea la solicitud de medida cautelar exigiría resolver anticipadamente el fondo del asunto, sin dar a la contraparte la oportunidad de ejercer en debida forma su derecho de defensa, sin debate probatorio alguno y sin la posibilidad de presentar alegatos de conclusión.

En este orden de ideas, dada la complejidad del asunto que se discute y al no ser evidente que ésta trasgreda los preceptos legales alegados, no es posible declarar la suspensión provisional de la Resolución número 256299 del 11 de octubre de 2013 mediante la cual se reconoció una pensión de vejez a la demandada, pues no se encuentran acreditados los requisitos para su procedencia contemplados en el artículo 231 del C.P.A.C.A.

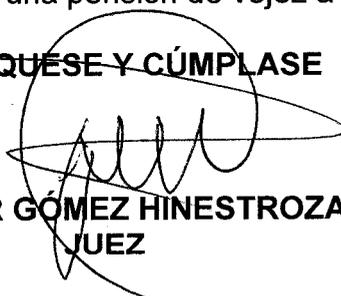
Será en la sentencia, entonces, y una vez superadas las etapas del proceso y oídas las intervenciones de las partes, donde se tomará la decisión que en derecho corresponda al respecto.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**,

**RESUELVE:**

**NEGAR** la **MEDIDA CAUTELAR** consistente en la suspensión provisional de los efectos de la Resolución número 256299 del 11 de octubre de 2013, mediante la cual **COLPENSIONES** Reconoció una pensión de vejez a la demandante.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREICER GÓMEZ HINESTROZA**  
**JUEZ**



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La anterior providencia emitida el 3 de mayo de 2019 se notificó por ESTADO No. 12 del 6 de mayo de 2019.

**IVONNE JOHANNA BETANCOURT PEÑA**  
Secretaria