

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



Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN:	11001-33-35-013-2019-00202-00
DEMANDANTE:	MARTHA CECILIA QUEVEDO VARGAS
DEMANDADO(A):	CASUR
VINCULADO (A):	MARÍA ELVIRA JIMÉNEZ ASCENCIO; MARTHA DEL PILAR GONZÁLEZ QUEVEDO e INGRID JOHANA GONZÁLEZ CASANOVA
ASUNTO:	MEDIDA CAUTELAR

Procede el Despacho a decidir sobre la medida cautelar incoada por el apoderado de la parte actora, a través de la cual solicita la reafiliación de su prohijada a los servicios de sanidad policial mientras se resuelve la litis.

FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

1. Con escrito radicado en la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos el día 12 de febrero de 2020 (fls.1 a 2 del cuaderno II), el apoderado judicial de la señora MARTHA CECILIA QUEVEDO VARGAS solicitó, como medida cautelar, la reafiliación de su poderdante a los servicios de salud de sanidad policial.

El sustento de dicho pedimento fue que su representada, en el mes de diciembre de 2019 “(...) se enfermó y hubo de acudir al servicio médico de la policía nacional, donde siempre la han atendido dese (sic) que conformed (sic) sociedad conyugal con el fallecido esposo; pero le negaron el servicio, aduciendo que como la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional CASUR, le había suspendido el reconocimiento de la sustitución pensional, no tenía derecho al servicio médico ni a la seguridad social, fue enviada a una entidad de beneficencia, y su familia tuvo que sufragar los gastos médicos, intentaron afiliarse al sistema subsidiado, pero no pudo por aparecer como beneficiaria del (sic) seguridad social de la policía Nacional (...)”¹.

2. Con providencia del 17 de febrero de 2020 (fls. 5 del cuaderno II) se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar incoada por la parte actora. Dicha providencias fue notificada personalmente a las partes demandada y vinculadas, el día 19 de febrero de 2020 (fl. 8 del cuaderno II).

¹ Párrafo final, página 1 del escrito de medida cautelar visible a folio 1 del cuaderno II.

3. Con memorial radicado el día 20 de febrero de 2020 (fls. 12 a 14 del cuaderno II), el apoderado judicial de CASUR se opuso a la prosperidad de la medida cautelar deprecada aduciendo que, en este caso, la “nulidad provisional del acto administrativo demandando” implicaría un reconocimiento anticipado de la prestación reclamada por la demandante, y por ende, un prejuzgamiento, lo que no se acompasa con la finalidad de este tipo de medidas. Asimismo, que en caso de accederse a la medida cautelar solicitada y que la posterior sentencia que se emita sea adversa a las pretensiones de la demandante, resultará imperioso reclamar los dineros que se paguen en virtud de aquella, lo que implicaría un mayor desgaste no solo para esa entidad, sino para la administración de justicia.

Señala que si lo que se pretende garantizar con la medida cautelar solicitada es el acceso al sistema de salud, se podría ordenar a sanidad de la Policía Nacional que excluyera de los servicios a la señora QUEVEDO para que así esta tenga la posibilidad de solicitar su atención médica en el régimen subsidiado o contributivo del sistema general de salud.

CONSIDERACIONES

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

Para el decreto de las medidas cautelares, en términos generales, la doctrina y la jurisprudencia han sido unánimes en señalar que se requiere la concurrencia de unos requisitos, a saber: **(i)** Fumus boni iuris, o apariencia de buen derecho, **(ii)** periculum in mora, relacionado con la urgencia de adoptar una medida para evitar un perjuicio irremediable, y, **(iii)** la ponderación entre los intereses en colisión en el caso concreto. Una vez verificado por parte del juez la

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

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

“(...)

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

conurrencia de los dos primeros requisitos, le corresponde realizar un test de proporcionalidad, con el fin de determinar si la concesión de la medida es o no viable.

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

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

“(…)

Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

(…)”

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

“(…)”

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

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

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

(...)” - Negrillas fuera de texto-

A su turno, el artículo 231 ejusdem, consagró como requisitos para decretar las medidas cautelares, los siguientes:

“(...

Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

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

El Consejo de Estado⁵ ha establecido que desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, las medidas cautelares poseen, principalmente, dos tipos de requisitos de procedibilidad, a saber: (i) unos formales, que se resumen así “(...)1) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011); 2) debe existir solicitud de parte⁶ debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 3) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (artículo 233 y 234, Ley 1437 de 2011) (...); (ii) unos materiales, que se traducen en que “(...)1) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 2) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011) (...).”

Ahora, si la medida cautelar pretendida es de carácter negativo, es decir, se trata de la de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se deben cumplir, adicionalmente, dos requisitos derivados del tipo de pretensión incoada, los que según la máxima Corporación de lo contencioso administrativo, se concretan así: “(...) 1) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas

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

⁶ De conformidad con el párrafo 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”.

superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011) y 2) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011) (...)”⁷.

*De lo anterior, se colige que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la **suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado**. Asimismo, que para que la figura de la suspensión provisional pueda tener viabilidad, es necesario que tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; y además, en el evento que también se pretenda el restablecimiento de un derecho y la indemnización de perjuicios deberá aportarse prueba sumaria de los mismos.*

En el presente caso, el apoderado de la parte actora solicita la reafiliación de su prohijada a los servicios de sanidad policial que le fueron suspendidos por CASUR luego de expedir los actos administrativos acusados, a través de los cuales le negó el reconocimiento de la sustitución de la asignación de retiro que en vida percibía su cónyuge Hedilfren González Rodríguez.

El sustento de la medida es que la señora QUEVEDO VARGAS se enfermó en el mes de diciembre de 2019 y al acudir a los servicios de sanidad policial le informaron que se encontraba suspendida. Por ello, aduce el libelista, la demandante intentó infructuosamente afiliarse al régimen subsidiado, lo cual no fue posible debido a que figuraba como beneficiaria del sistema de salud de la Policía Nacional.

Nótese que la demandante no solicita la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados, como lo señaló el apoderado judicial de la entidad demandada en la oposición de la medida, sino que únicamente pretende su reafiliación en los servicios de salud que, según su dicho, le prestaba sanidad policial mientras el causante de la prestación que aquí se reclama estaba en vida. Es decir, que la medida cautelar deprecada no es de carácter negativo (suspensión de actos administrativos), sino que es de naturaleza conservativa, cuya finalidad es “(...) Ordenar que se mantenga la situación, o que se

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

restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible (...)."

De acuerdo a lo reseñado supra, para que este tipo de medidas proceda se requiere, principalmente, demostrar la urgencia de la medida para evitar la causación de un perjuicio irremediable (periculum in mora).

En el sub lite aduce el apoderado de la señora QUEVEDO VARGAS que la medida cautelar solicitada es necesaria porque su prohijada no cuenta con seguridad social en salud, pues, por una parte, sanidad policial no le presta el servicio por encontrarse suspendida, y por otra, no puede afiliarse al "régimen subsidiado" al hallarse aún como beneficiaria de sanidad policial; sin embargo, no allega al expediente prueba alguna que sustente su dicho.

De hecho, revisada la página web⁸ de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), el despacho evidencia que la señora MARTHA CECILIA QUEVEDO VARGAS está afiliada como beneficiaria en el régimen contributivo en la E.P.S. MEDIMÁS, desde el 19 de diciembre de 2019 (antes de presentarse la solicitud de medida cautelar), y su estado es activo (fl. 15 del cuaderno II).

Así las cosas, se colige que no hay lugar a decretar la medida cautelar conservativa solicitada por la parte demandante, consistente en su reafiliación a los servicios de salud que presta sanidad policial, pues no acreditó que la adopción de dicha medida se tornara urgente, máxime cuando la señora QUEVEDO VARGAS, en la actualidad, se encuentra activa en el régimen contributivo del Sistema General de Salud, en calidad de beneficiaria.

Por consiguiente, el despacho denegará la medida cautelar conservativa solicitada por la parte demandante.

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

RESUELVE

PRIMERO. NEGAR la medida cautelar conservativa formulada por el apoderado de la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

⁸ https://aplicaciones.adres.gov.co/bdua_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=IzDC03dkxb4Na+Ydeg8nMg==
- Fecha de consulta: 5 de marzo de 2020.

SEGUNDO. En firme esta providencia, por Secretaría del Juzgado
procédase a **CONTINUAR** con lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



YANIRA PERDOMO OSUNA
JUEZ

JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD			
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.			
SECCIÓN SEGUNDA			
Por anotación	en el	estado electrónico	No. <u>020</u> de
fecha <u>6/03/20</u>			fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00
AM.			
La Secretaria,	<u>Em</u>		
110013385013201900202			

