

CONSTANCIA SECRETARIAL: Quibdó, 7 de julio de 2021. Llevo el presente proceso al Despacho de la señora Juez informándole que el término de traslado de la medida cautelar solicitada por la Procuraduría 86 Judicial I para asuntos administrativos, se encuentra vencido. SIRVASE PROVEER.



YULY CECILIA LOZANO MARTINEZ

Secretaria

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Quibdó, siete (7) de julio de dos mil veintiuno (2021).

AUTO INTERLOCUTORIO No.768

RADICADO:	27001333100420200020500
DEMANDANTE:	ROSA CRUZ REALPE DE PEREA
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP"
VINCULADA:	MIRNA DEL CARMEN BERRIO MORENO
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO:	DECIDE MEDIDA CAUTELAR

Vista la constancia secretarial que antecede, el Despacho decidirá la medida cautelar solicitada en este proceso por la Procuraduría 86 Judicial I para Asuntos Administrativos.

ANTECEDENTES

De la demanda y el trámite

La señora ROSA CRUZ REALPE DE PEREA a través de apoderado, presentó demanda bajo el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPP), a fin de que se declare la Nulidad de las Resoluciones Nro. RDP 022814 del 30 de julio, RDP 026620 del 05 de septiembre y RDP 031359 del 21 de octubre de 2019 respectivamente, por medio de las cuales se le niega el reconocimiento y pago de la sustitución pensional en calidad de beneficiaria del señor OMAR PEREA ROMANA y se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuesto contra el acto administrativo que negó dicha prestación.

Solicita además que como consecuencia de la nulidad deprecada y a título de restablecimiento del derecho se le reconozca el 100% de la sustitución pensional en calidad de cónyuge del fallecido OMAR PEREA ROMANA, desde el 11 de abril de 2019 y hasta cuando se verifique el pago con la respectiva corrección monetaria de acuerdo al índice de precios al consumidor; así como el reconocimiento y pago de todas las sumas correspondientes a mesadas, primas y demás emolumentos dejados de percibir.

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

En virtud de lo anterior y al reunir los requisitos establecidos en la Ley 1437 de 2011, mediante auto interlocutorio Nro. 762 de 20 de noviembre de 2020, se admitió la demanda y vinculó al presente tramite a la señora **MIRNA DEL CARMEN BERRIO MORENO**.

De la solicitud de medida cautelar.

Mediante memorial enviado al buzón de correo electrónico de este Despacho, el 21 de mayo de 2021, la Procuraduría 86 Judicial I para Asuntos Administrativos, presentó solicitud de medida cautelar de urgencia, consistente en:

"(...) 1. Garantizar los derechos a la seguridad social, la vida digna y el mínimo vital de la señora Rosa Cruz Realpe de Perea.

2. Como consecuencia de lo anterior, ordenar a la UGPP realizar el pago de la pensión mínima transitoria en la cuantía legal correspondiente a la señora Rosa Cruz Realpe de Perea, en calidad de cónyuge supérstite del señor Omar Perea Romaña (Q.E.P.D.) hasta tanto se profiera sentencia de fondo en segunda instancia."

Dicha solicitud se fundamentó, en lo siguiente:

"(...) En el presente caso su señoría, se pretende la asignación de la pensión mínima transitoria, hasta tanto se tome decisión de fondo. Por lo tanto, se considera que se cumplen los requisitos exigidos en el marco legal descrito precedentemente, esto es, que la demanda se encuentra razonadamente fundada en derecho, pues los hechos, derecho y fundamentos jurídicos incorporados en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, son coherentes con la pretensión del reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente a la señora Rosa Cruz Realpe de Perea.

Por otro lado, y con respecto a la titularidad del derecho invocado, respetuosamente se considera su señoría que de los documentos aportados al proceso, se encuentra demostrado que la señora Rosa Cruz Realpe de Perea era la esposa del señor Omar Perea Romaña, convivió durante más de 35 años con el fallecido y dependía económicamente de él.

Con respecto a la afectación al interés público al no decretar la medida cautelar, es importante su señoría ponderar de un lado de los derechos a la vida digna, el mínimo vital y la seguridad social de la demandante y por otro lado la repercusión en las finanzas públicas de la UGPP. En este sentido, se considera pertinente mencionar lo manifestado por el Consejo de estado el 22 de agosto de 2017.

(...)

En el presente caso, tal cual como se concluye en la sentencia precitada del Consejo de Estado, los derechos fundamentales invocados en la presente medida cautelar, tiene un peso mayor que el derecho a la sostenibilidad fiscal. Por lo tanto, su señoría le solicito respetuosamente atender de esta ponderación y reconocer la pensión mínima transitoria a la señora Rosa Cruz Realpe de Perea.

Finalmente, su señoría, para esta agente del Ministerio Público, resulta evidente que de no decretarse la medida cautelar se continúa generando un perjuicio

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

irremediable a la demandante, en el caso tan grave de salud que afronta la señora Rosa Cruz Realpe de Perea, cada día cuenta para garantizar que su vida transcurra en condiciones dignas. Si bien es cierto, para un ser humano ya representa una lesión a su derecho a la salud, al padecer enfermedades de tal magnitud como las que afronta la señora Realpe de Perea, al no contar con elementos básicos para atender sus necesidades, genera que su día a día no sea llevadero en condiciones de dignidad.

Lo anterior, se hace evidente no solo porque la demandante dependía económicamente de su esposo fallecido, sino porque su edad y su estado de salud, le impiden desarrollar algún tipo de actividad económica con la que pueda cubrir sus necesidades.”

Ahora bien, mediante auto interlocutorio No. 617 de fecha 9 de junio de 2021 se rechazó la solicitud de trámite de medida cautelar de urgencia presentada por la Procuraduría 86 Judicial I para asuntos administrativos y se dispuso correr traslado a la parte demandada por el término de cinco (5) días para que se pronunciara sobre el escrito contentivo de la solicitud de pago de la pensión mínima en la cuantía que legalmente le corresponde a la señora ROSA REALPE DE PEREA en su condición de cónyuge supérstite del señor OMAR PEREA ROMANA (Q.E.P.D) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 del CPACA.

En virtud de lo anterior, el apoderado de la parte demandante mediante memorial remitido al correo institucional del Despacho manifestó que coadyuva la medida cautelar solicitada, en los siguientes términos:

"(...) Teniendo en cuenta lo manifestado por el despacho, considero pertinente allegar para su estudio dos declaraciones extra juicio rendidas por las señoras Ludy Felician Mosquera García y Cruz Esperanza Vivas de Rodríguez, quienes son vecinas y amigas de la pareja de esposos por más de 40 años y conocen de la situación que actualmente padece mi poderdante, tanto de salud como económica. Así mismo se aportan para su estudio certificación del estado de retirada y/o suspendida del servicio de salud en la Nueva EPS que venía recibiendo mi poderdante como beneficiaria del causante debido al reconocimiento pensional hecho por el Tribunal. Igualmente se aportan fotos del estado actual de mi representada para que el despacho visualice las condiciones de salud que son evidentes debido a su enfermedad.

Señora juez, los argumentos de orden legal y jurisprudencia expuestos por la procuraduría en el escrito de solicitud de la medida cautelar son más que suficientes y adecuados para sustentar el petitum, en especial los derechos al mínimo vital de las personas de la tercera edad, sostenibilidad fiscal en reconocimiento pensional, protección legal y constitucional de los adultos mayores en estado de extrema pobreza o en situación de discapacidad, pronunciamientos respecto a la vida digna y seguridad social, razón por la cual me sumo a dichas argumentaciones, pues reiterar los pronunciamientos hechos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, resultarían repetitivos en especial cuando coincido con los expuestos por la Procuraduría, razón por la cual coadyuvo dicha solicitud.

Sin embargo, refuerzo la misma, de acuerdo con las observaciones hechas por el despacho, respecto al acervo probatorio faltante para poder determinar la certeza de las circunstancias fácticas planteadas en la solicitud, lo cual se hace con la aportación de las pruebas ya relacionadas que considero son suficientes para el despacho profiera una decisión favorable respecto al otorgamiento de la medida cautelar de reconocimiento provisional de la pensión de jubilación en un porcentaje del 50% desde el momento en que fue suspendida por la UGPP, en el mes de octubre de 2020.

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Por lo anteriormente planteado solicito al despacho se otorgue la medida cautelar a mi representada consistente en ordenar a la UGPP, el reconocimiento provisional y pago de la sustitución pensional de jubilación en un porcentaje del 50% desde el mes de octubre de 2020, fecha en que fue suspendida por la UGPP”.

PARA RESOLVER SE CONSIDERA

Aspectos generales sobre la adopción de las medidas cautelares

Las medidas cautelares son instrumentos jurídico – procesales previstos en el ordenamiento jurídico para proteger y garantizar de forma temporal, el objeto del proceso y la efectividad de la eventual sentencia favorable a las pretensiones de la demanda, sin que el mismo, tal como lo dispone expresamente la ley, implique un prejuzgamiento del asunto a decidir de fondo.¹

No cabe duda alguna de que la protección cautelar constituye uno de los cambios de paradigma en el «nuevo» proceso contencioso administrativo. En efecto, el legislador, en la Ley 1437 de 2011 (CPACA), optó por superar la típica, taxativa y formalista suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenida en el artículo 152 del CCA como única medida cautelar posible de ser decretada por el juez, para implementar un esquema de protección cautelar que obedezca a la necesidad de asegurar la tutela judicial efectiva.

En este contexto resulta preciso señalar que la Ley 1437 de 2011, instituyó en sus artículos 229 y siguientes un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares que pueden ser adoptadas a petición de parte en el procedimiento contencioso administrativo, para *"proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia"*. Con ellas se concreta la garantía de efectividad de la eventual sentencia favorable a las pretensiones de la demanda, sin que su adopción constituya un prejuzgamiento, tal como quedó consagrado de manera categórica en este artículo.

En efecto, el aludido artículo 229 del CPACA² establece que el juez, a petición de parte debidamente sustentada, puede tomar las medidas necesarias para asegurar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, lo cual se compadece con las características propias de las medidas cautelares según lo ha expuesto la Sala Plena del Consejo de Estado en los siguientes términos:

"(...) La expresión "el tiempo necesario para tener razón no debe causar daño a quien tiene razón"³, propuesta por Giuseppe Chiovenda en el año 1921, sintetiza la razón de ser de la medida cautelar, y pone en evidencia los intereses en colisión. Esto último se afirma, en cuanto no se puede desconocer que la corrección de una decisión judicial no solo se valora desde su conformidad sustancial con el ordenamiento jurídico y su incidencia en la eficacia material de

¹ Ley 1437 de 2011. Artículo 229

² **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. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

³ Chinchilla Marín, Carmen. *"Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo en España"*, www.tribunalcontenciosoax.gob.mx/libros/descargas/medidascautelarias/4.pdf, pág. 1.

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDO

los derechos, sino desde las garantías que acompañan su formación y que exigen el transcurso del tiempo.

Esta tensión, que no podría resolverse sacrificando cualquiera de los extremos pues son relevantes para el ordenamiento constitucional, encuentra una solución ponderada en la institución de la medida cautelar, entendida doctrinalmente como el instrumento del instrumento, esto es, la vía para garantizar la eficacia de la decisión judicial definitiva, la que, a su turno, tiene por objeto materializar el valor justicia. Al respecto, el profesor Piero Calamandrei, en su obra "Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares", indicó lo siguiente:

"Hay, pues, en las providencias cautelares, más que la finalidad de actuar en derecho, la finalidad inmediata de asegurar la eficacia práctica de la providencia definitiva que servirá a su vez para actuar el derecho. La tutela cautelar es, en relación al derecho sustancial, una tutela mediata: más que a hacer justicia contribuye a garantizar el eficaz funcionamiento de la justicia. Si todas las providencias jurisdiccionales son un instrumento del derecho sustancial que se actúa a través de ellas, en las providencias cautelares se encuentra una instrumentalidad cualificada, o sea elevada, por así decirlo, al cuadrado; son, en efecto, de una manera inevitable, un medio predispuesto para el mejor éxito de la providencia definitiva, que a su vez es un medio para la actuación del derecho; esto es, son, en relación con la finalidad última de la función jurisdiccional, instrumento del instrumento."⁴.

La instrumentalidad es una de las notas características que de manera consistente se evidencia al consultar la doctrina especializada, dado que la medida cautelar se encuentra atada a un proceso en el que se discute el derecho y al que le sirve como garantía de la efectividad de la decisión principal que dentro del mismo se adoptará.

La provisoriedad, autonomía y mutabilidad se unen a las notas de identificación del instituto en estudio. La primera de ellas, hace referencia al hecho de que la medida cautelar nace a la vida jurídica por un tiempo determinado, esto es, sus efectos son interinos, pues necesariamente se extinguen al proferirse la decisión principal dentro del proceso. La segunda, dado que la medida cautelar tiene sus propios requisitos de procedencia, su estudio es diferente al que se asume para el fondo del asunto, y su finalidad se dirige a conservar la materia en litigio y garantizar la eficacia de la sentencia. Y, por último, la mutabilidad consiste en que la medida cautelar atiende a la variación de las circunstancias que tengan incidencia para su definición, o, dicho de otra manera, en el marco del proceso y aún antes de proferirse la decisión principal la medida cautelar puede modificarse en cualquier sentido"⁵.

A su vez, el artículo 230 *ejusdem*, complementa la facultad del juez con un listado –no taxativo– conformado por las siguientes medidas, a saber: las preventivas, que buscan evitar o impedir un perjuicio o la agravación de sus efectos; las conservativas, que buscan asegurar el mantenimiento de una situación (*statu quo ex ante*); las anticipativas, que pretenden 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

⁴ Perú. Ara Editores EIRL. 2005. Pág. 45.

⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente No. 11001-03-15-000-2014-03799-00, auto de de 17 de marzo de 2015. C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

hacer o no hacer, que en principio deberían adoptarse en la providencia que ponga fin al proceso, pero que se justifican por la necesidad de evitar la consolidación de un perjuicio irremediable; y las suspensivas que corresponden precisamente, como su nombre lo indica, a la suspensión temporal de 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.

En virtud de lo anterior, el legislador impuso ciertos requisitos para efectos de que proceda a la adopción de la medida cautelar. Así, el numeral 2 del artículo 230 del CPACA dispone que la suspensión de un procedimiento o una actuación administrativa podrá adoptarse siempre que no exista otra posibilidad de conjurar la situación y, en cuanto fuere posible, el juez indicará las condiciones o pautas que se deban tener en cuenta para reanudar la actuación.

En cuanto a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, el artículo 231 de la misma codificación señala los requisitos exigidos para que proceda la medida tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho. Frente a las primeras, advierte la norma que se debe acreditar la violación de las disposiciones invocadas en la solicitud, requisito que es igualmente exigible en tratándose de la nulidad y el restablecimiento del derecho, aunado a que se demuestre, al menos sumariamente, la ocurrencia de perjuicios.

Para adoptar medidas cautelares distintas a las de suspensión, el mismo artículo establece:

“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.”*

Este escenario muestra los límites impuestos al juez para el decreto y la práctica de medidas cautelares, destacándose la inclusión, como elementos esenciales en la materia, del *periculum in mora*⁶ y el *fumus boni iuris*⁷, cuya exigencia para el decreto de la medida se fundamenta en asegurar su conveniencia, necesidad, proporcionalidad y congruencia.

En ese sentido, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la decisión ya citada en esta providencia, manifestó:

“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se

⁶ El peligro por la mora procesal.

⁷ Apariencia del buen derecho. Sobre el sentido y alcance de estos dos conceptos como “pilares estructurales” de la disciplina de las medidas cautelares, véase CASTAÑO PARRA, Daniel. “La protección cautelar en el contencioso administrativo colombiano: hacia un modelo de justicia provisional”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 4, 2010. Se puede consultar en la dirección electrónica: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=Deradm>

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

sintetizan en el fumus boni iuris y periculum in mora. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho.

Sobre este tópico, el profesor Piero Calamendrei precisó que el estudio de la medida cautelar exige analizar la apariencia de un derecho y la certeza de un daño por la insatisfacción de un derecho, como consecuencia del tiempo que tarda la administración de justicia en proferir una decisión principal. Al respecto, advirtió lo siguiente:

"... Las condiciones para la providencia cautelar podrían, pues, considerarse estas dos: 1ª la existencia de un derecho; 2ª el peligro en que este derecho se encuentra de no ser satisfecho.

Para poder llenar su función de prevención urgente las providencias cautelares deben, pues, contentarse, en lugar de con la certeza, que solamente podría lograrse a través de largas investigaciones, con la apariencia del derecho, que puede resultar a través de una cognición mucho más expedita y superficial que la ordinaria (summaria cognitio).

21. I) Por lo que se refiere a la investigación sobre el derecho, la cognición cautelar se limita en todos los casos a un juicio de probabilidades y de verosimilitud. ...

22. II) Por lo que se refiere a la investigación sobre el peligro, el conocimiento en vía cautelar puede dirigirse a conseguir, dentro del mismo procedimiento cautelar y antes de que se dicte la providencia principal, la certeza (juicio de verdad, no de simple verosimilitud) sobre la existencia de las condiciones de hecho que, si el derecho existiese, serían tales que harían verdaderamente temer el daño inherente a la no satisfacción del mismo"⁸.

Idénticos requisitos fueron considerados por Eduardo García de Enterría, en su obra "La batalla por las medidas cautelares", así⁹:

"En el ámbito específico del contencioso – administrativo la enseñanza de la doctrina de la Sentencia Factortame, del Tribunal de Justicia de las Comunidades, me parece especialmente relevante. Por tres motivos, al menos:

...

B) Porque pone de relieve (...), finalmente, cuáles son los fundamentos y el alcance de la tutela cautelar. No es solo el afán de evitar perjuicios irreparables, como pretende el artículo 122 de la Ley, pues la protección cautelar no debe ser otorgada si a la pretensión del demandante le falta la apariencia de buen derecho (o, desde la otra perspectiva, si la posición de la Administración aparece prima facie como fundada); el fumus boni iuris, ni mencionado en la Ley, ni utilizado, que yo sepa, por la jurisprudencia, es

⁸ Págs. 77 y 78 de la obra ya citada.

⁹ Editorial Thomson Civitas. 2006 Págs. 124 y 125.

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

siempre la verdadera causa; la irreparabilidad de los perjuicios, o mejor la frustración en otro caso de la Sentencia es una condición previa. (...)”¹⁰.

Ahora bien, la aplicación de medidas cautelares en el marco de procesos contencioso administrativos ha generado no poca resistencia atendiendo a que lo que se cuestiona es la actuación de la Administración. Progresivamente, empero, tal como se verá a continuación, el avance en la interpretación del rol que debe cumplir el derecho ha permitido la consolidación de la figura de la suspensión del acto administrativo, clasificada doctrinalmente como una medida negativa, y la incursión de otras de contenido positivo¹¹ que materializan eficazmente la tutela judicial efectiva.”

Al amparo de las anteriores consideraciones, resulta dable concluir que las medidas cautelares juegan un papel preponderante en el proceso contencioso administrativo para garantizar que la sentencia y concretamente las órdenes que en ella se impartan, así como las consecuencias que de ella se deriven, tengan aplicación real y efectiva.

Ahora bien, en el caso de autos se solicita medida cautelar diferente a la suspensión provisional de los actos administrativos enjuiciados, por lo que le corresponde al Despacho verificar si está demostrado i) que la demanda se encuentra razonadamente fundada en derecho; ii) la titularidad del derecho invocado (siquiera de forma sumaria) iii) que resultaría más gravoso al interés público no decretar la medida cautelar; y iv) que de no decretarse la medida cautelar (de forma disyuntiva) (a) se causaría un perjuicio irremediable o (b) los efectos de la sentencia serían nugatorios.

De los requisitos para decretar la medida cautelar en el caso concreto

De la lectura del escrito de la medida cautelar, el Despacho observa que la misma está debidamente sustentada en derecho, pues, grosso modo, los fundamentos normativos y jurisprudenciales que arguyó la parte demandante se encuentra relacionados (y son congruentes) con las pretensiones de la demanda (reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente).

¹⁰ En sentido similar consultar a Góngora Pimentel, Genaro. La suspensión en materia administrativa. México. Editorial Porrúa. 2005. Págs. 154 y 155, que consideró lo siguiente: “...La suspensión tiene sentido si hay un derecho que necesita una protección provisional y urgente, a raíz de un daño ya producido o de inminente producción mientras dura el proceso en el que se discute precisamente una pretensión de quien sufre dicho daño o su amenaza. Sin ese peligro, que hay que frenar con la suspensión, para que el objeto del proceso se mantenga íntegro durante el tiempo que dure, no hay medidas cautelares. La medida cautelar exige, por ello, un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro de la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que es el que se hace sobre la existencia del derecho, cuya tutela se solicita a los tribunales, es decir, sobre la existencia de la apariencia de un derecho.”

¹¹ Sobre el entendimiento de una medida positiva, el profesor Piero Calamandrei en su obra antes citada, expuso lo siguiente: “... Pero no todas las providencias cautelares son conservativas: pudiendo en ciertos casos la cautela que mediante ellas se constituye consistir no en la conservación, sino en la modificación del estado de hecho existente. ... debe tender no ya a conservar el estado de hecho existente, sino a operar, en vía provisoria o anticipada, los efectos constitutivos e innovativos, que, diferidos, podrían resultar ineficaces o inaplicables (...)”, págs. 48 y 49. Por su parte, Ezequiel Cassagne, en su artículo “Las medidas cautelares contra la Administración, en Tratado de Derecho Procesal Administrativo, Director Juan Carlos Cassagne, La Ley, Provincia de Buenos Aires, 2007, manifestó lo siguiente: “Se trata de la emisión de mandatos judiciales orientados a exigir de las entidades públicas determinadas conductas a seguir, pudiendo ser obligaciones de dar o de hacer(!). Este tipo de medidas deja de lado la interpretación ortodoxa del principio de la división de poderes, por una interpretación más flexible acorde a la realidad de los tiempos actuales. En este escenario, teniendo en cuenta que la decisión jurisdiccional que las concede, en lugar de mantener el estado de hecho o de derecho preexistente, modifica dicha situación en beneficio del particular, se observa un criterio restrictivo en la apreciación de los presupuestos necesarios para su dictado”. http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/E_Cassagne/Medidas%20cautelares.pdf.

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Que la demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados:

En el caso sub lite, está demostrado que la señora ROSA CRUZ REALPE DE PEREA contrajo matrimonio con el señor OMAR PERA ROMANA, causante de la prestación el día 26 de febrero de 1964.

Por tanto, está probado en el proceso, siquiera de forma sumaria, que la demandante es beneficiaria de la prestación reclamada, esto es, la pensión de sobreviviente. A esto debe sumarse que, con ocasión de una orden judicial proferida en el trámite de una acción de tutela, la UGPP mediante resolución RDP 037757 de 11 de diciembre de 2019, reconoció a la demandante como beneficiaria de dicha prestación.

Que resultaría más gravoso al interés público no decretar la medida cautelar:

El tercer requisito consiste en determinar si la decisión de no decretar la medida cautelar resulta más gravoso al interés público, supone el desarrollo de un ejercicio de ponderación, cuyos extremos en conflicto en el caso concreto son: de un lado los derechos a la seguridad social, mínimo vital y vida digna de la demandante, y del otro, el principio de sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas, específicamente respeto del sistema general de pensiones.

A respecto, el Despacho considera que resulta evidente que los derechos fundamentales invocados por la solicitante y que corresponden a la parte demandante tienen mayor peso que el del principio de sostenibilidad fiscal, y por consiguiente, (i) los primeros se sobreponen al segundo, ii) el ámbito de aplicación del principio de sostenibilidad fiscal habrá de contraerse para facilitar el cumplimiento y satisfacción de aquellas garantías iusfundamentales invocadas. En consecuencia resulta más gravoso al interés público no decretar la medida solicitada, pues una decisión en tal sentido no solo contraría la constitución, sino que también serviría de aval para el desconocimiento de derechos fundamentales en razones como la protección del tesoro público.¹²

Que de no decretarse la medida cautelar se causaría un perjuicio irremediable:

Analizado el caudal probatorio obrante en el proceso, encuentra el Despacho que la demandante sufre de diversas patologías que han deteriorado su estado de salud y debido a su avanzada edad, evidentemente su capacidad para trabajar y generar ingresos económicos es mínima.

Bajo este contexto, no decretar la medida reclamada podría desembocar en la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y vida digna de la demandante, y consecuentemente, en la causación de un perjuicio irremediable para la misma, tal como la disminución y/o merma de las condiciones de salud y vida.

Que existen serios motivos para considerar que de no decretarse la medida cautelar los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Si bien es cierto, esta condición es disyuntiva con la precedente (párrafo anterior) en los términos del numeral 4 del artículo 231 del CPACA, en el caso objeto de estudio, el Despacho advierte que de igual manera ésta se encuentra estructurada, toda vez que de no reconocerse de forma transitoria la prestación social (pensión de sobreviviente) dada la avanzada edad y el estado de salud actual de la demandante, por un lado, y el tiempo para

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

que el asunto de la referencia tenga una resolución de fondo, por el otro, los efectos de la eventual sentencia favorable serían nugatorios.

Del contenido de la solicitud de medida cautelar en el caso concreto

En este punto el Despacho se dispone a estudiar el contenido de la medida específica reclamada, el cual, en el caso de autos, se contrae al reconocimiento y pago transitorio de una pensión mínima de sobreviviente.

Al respecto, debe manifestarse que el tema ha sido desarrollado eminentemente por el juez constitucional (específicamente en sede de tutela) pues a la luz de la vulneración de derechos fundamentales, concatenado a la necesidad de evitar/mitigar perjuicios irremediables, aquel, excepcionalmente (dado el carácter subsidiario de la acción de tutela), ha reconocido de forma transitoria prestaciones de carácter pensional, v. gr.; en sentencia T-043 de 2005, la Corte Constitucional sostuvo:

"3.2. En este sentido, la Sala advierte que el reconocimiento de una acreencia laboral debe ser decretada por el juez de tutela cuando éste evidencie que su intervención es imprescindible para impedir la ocurrencia de un perjuicio irremediable o encuentre que los mecanismos ordinarios de protección judicial resultan inanes para garantizar el derecho fundamental amenazado o vulnerado. Ello ocurre, por ejemplo, cuando la negativa de la entidad competente para reconocer la acreencia respectiva signifique una afectación del mínimo vital de la persona, o a otros derechos fundamentales como el derecho de igualdad ante la ley, el derecho a la familia o su protección especial y los derechos fundamentales de los niños.

3.3. Ahora, específicamente respecto de la pensión de sobrevivientes la Corte ha concedido en varias ocasiones el amparo para obtener su reconocimiento cancelación cuando exista una violación de derechos fundamentales que entrañe un perjuicio irremediable, cuya valoración ha de efectuarse teniendo en cuenta los supuesto facticos particulares de cada caso concreto (...)

Así es como la Corte Constitucional en varias oportunidades ha concedido la pensión de sobrevivientes vía tutela, en virtud de la importancia que esta acreencia tiene para la protección de los derechos fundamentales de una categoría especialmente vulnerable de personas, esto es, aquellas que deben soportar las cargas económicas derivadas de la muerte de quien dependían para su sustento. Entonces, en la medida en que la pensión de sobrevivientes garantiza a los beneficiarios de la misma, el acceso a los recursos necesarios para subsistir en condiciones dignas y al menos, el mismo grado de seguridad social y económica con que contaba en vida el pensionado, es procedente el amparo de la familia por medio de la tutela cuando con el mismo se busca evitar la consumación o continuación de un perjuicio irremediable.

4.2 En este orden, en lo que al perjuicio irremediable se refiere, la Sala reitera que algunos grupos con características particulares: como los niños, los ancianos, las personas discapacitadas o las mujeres cabeza de familia entre otros, pueden llegar a sufrir daños o amenazas que, aun cuando para la generalidad de la sociedad no representan un perjuicio irremediable, sí lo representa para ellos, en virtud de las especiales circunstancias de debilidad o vulnerabilidad en que se encuentran".

**RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

A partir de lo anterior, se entiende entonces que el mérito para que proceda el amparo transitorio de reconocimiento y pago de una pensión, se estructura a partir de la debida comprobación del perjuicio irremediable. Es importante aclarar que si bien, el argumento planteado fue desarrollado en sede de tutela, lo cierto es, que ello no es óbice para que el mismo sea aplicado por el juez contencioso administrativo tratándose de medidas cautelares, pues en este caso la lógica de uno y otro mecanismo jurídico es precisamente la de evitar la consumación de un perjuicio, que en el contexto del proceso contencioso administrativo conlleva a que los efectos de la sentencia sean nugatorios, haciendo improbable la tutela judicial efectiva.

Aunado a ello, se considera necesario señalar que en torno al perjuicio irremediable y los sujetos de especial protección constitucional (como lo son las personas de la tercera edad), la Corte Constitucional ha dicho:

"En el mismo orden de ideas, como la prueba del perjuicio irremediable no es rigurosa ni se encuentra sometida a ritualidades específicas, la Corte Constitucional ha sostenido que, frente a casos especiales, el perjuicio irremediable puede presumirse. La Corte reitera en este punto que lo que se exige es que "en la demanda al menos se señalen los hechos concretos que permitan al juez constitucional deducir la ocurrencia de dicho perjuicio. Por ello, por ejemplo, en el caso de los sujetos de especial protección constitucional, a favor de los cuales la jurisprudencia constitucional ha dispuesto un tratamiento singular, la existencia del perjuicio irremediable se somete a reglas probatorias más amplias, derivadas de la sola condición del afectado, lo cual implica una apertura del ángulo de presunción"¹³.

En conclusión, este Despacho encuentra mérito para decretar la medida cautelar deprecada, y en consecuencia, ordenar a la parte demandada le reconozca y pague de forma transitoria a la señora ROSA REALPE DE PEREA en su condición de cónyuge supérstite del señor OMAR PEREA ROMANA una pensión de sobreviviente, en cuantía equivalente al 50% del valor devengado por el causante por concepto de pensión de vejez, con efectos fiscales a partir de la fecha en la que adquiera firmeza esta providencia y hasta el momento en que esta Jurisdicción Contenciosa Administrativa como Juez natural de la causa (medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho) resuelva de fondo el presente asunto.

Finalmente, el Despacho se abstendrá de darle aplicación a lo dispuesto en el artículo 232 del CPACA, esto es, fijar caución alguna en este asunto, pues resulta desproporcionado exigirle a la parte actora prestar caución, toda vez que conforme el material probatorio arrumado, es evidente que, la demandante carece de los recursos necesarios para tener y gozar de una calidad de vida plena.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Quibdó,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETESE la medida cautelar consistente en ordenar a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP"**, el reconocimiento y pago en forma transitoria, una pensión de sobreviviente a la señora ROSA CRUZ REALPE DE PEREA, en su condición de cónyuge supérstite del señor OMAR PEREA ROMANA, en cuantía equivalente al 50% del valor devengado por el causante por concepto de pensión de vejez,

¹³ Corte constitucional. Sentencia T-290 de 2005. Magistrado ponente doctor MARCO GERARDO MONROY CABRA

RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

con efectos fiscales a partir de la fecha en la que adquiriera firmeza esta providencia y hasta tanto se profiera sentencia definitiva en el presente asunto, conforme las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: ABSTENERSE de fijar caución en este asunto, de conformidad a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DUNNIA MADYURI ZAPATA MACHADO
Jueza

NOTIFICACION POR ESTADO

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO
DE QUIBDO

En la fecha se notifica por Estado
electrónico No. 32, el presente
auto.

Hoy 08 de 07 de 2021, a las 7:30
a.m

YC

Secretaria