

República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público



JUZGADO 57 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.  
-SECCIÓN SEGUNDA-

Bogotá D.C., ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Expediente núm.	:	11001-33-42-057-2018-00514-00
Demandante	:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES
Demandado	:	HILDA LUCÍA CASTRO ARÉVALO

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Ley 1437 de 2011 - Niega  
Medida Cautelar**

Procede el Despacho a resolver sobre la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, solicitada por la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, con fundamento en los artículos 229, 230 y 231 de la Ley 1437 de 2011.

**ANTECEDENTES**

**.- La demanda.**

La **Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES**, por conducto de apoderado, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad) contra la señora **Hilda Lucía Castro Arévalo**, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) Resolución núm. 08232 del 26 de octubre de 1990, a través de la cual se reconoció y pagó la pensión de vejez al causante Wenceslao Cueto Riquet (q.e.p.d.), (ii) Resolución núm. GNR 217484 del 13 de junio de 2014, mediante la cual se reconoció y pagó la pensión de sobrevivientes a la señora Hilda Lucía Castro Arévalo, y (iii) Resolución núm. VPB 26470 del 19 de marzo de 2015, por la cual se confirmó en todas y cada una de sus partes el acto administrativo anterior.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la demandada, restituir las sumas de dinero que le fueron pagadas con ocasión del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, a partir de la fecha de inclusión en nómina de pensionados de la Resolución GNR 217484 del 13 de junio de 2014.

**.- La solicitud de medida cautelar.**

La entidad demandante COLPENSIONES, solicitó la suspensión provisional de las Resoluciones números 08232 del 26 de octubre de 1990, GNR 217484 del 13 de junio de 2014, y VPB 26470 del 19 de marzo de 2015, proferidas por la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, en las cuales se reconoció pensión de vejez a favor del señor Wenceslao Cueto Riquet, posteriormente con ocasión de su fallecimiento el día 8 de marzo de 2008, se reconoció pensión de sobrevivientes a la señora Hilda Lucía Castro Arévalo, en calidad de cónyuge con un porcentaje del 100% efectiva a partir del 17 de marzo de 2001.

Precisó, que el Instituto de Seguros Sociales a través de la Resolución 12482 del 28 de julio de 1997, reconoció pensión de vejez al señor Wenceslao Cueto Riquet (q.e.p.d.) por el periodo laborado entre el 1 de enero de 1963 hasta el 16 de enero de 1990.

Asimismo, sostuvo que la Caja Nacional de Previsión Social mediante la Resolución 8826 del 11 de agosto de 1986, reconoció pensión de vejez al señor Wenceslao Cueto Riquet (q.e.p.d.) a partir del 1 de julio de 1984.

Por lo anterior, indicó que se configuró una incompatibilidad pensional con la prestación reconocida por la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, situación que afecta el erario, puesto que la beneficiaria se encuentra percibiendo una asignación proveniente de COLPENSIONES, y otra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

Señaló, que el artículo 128 de la Constitución Política establece que nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado.

Sostuvo, que el acto administrativo que reconoció la pensión de jubilación fue expedido en contravía de las normas constitucionales y legales. Además manifestó que como se trata de una prestación periódica, el pago de la pensión afecta el ordenamiento jurídico.

Manifestó, que el pago de la prestación generada sin el cumplimiento de los requisitos legales, vulnera el principio de Estabilidad Financiera del Sistema General de Pensiones, establecido en el Acto Legislativo 001 de 2005 como una obligación del Estado, el cual busca garantizar el manejo eficiente de los recursos asignados a dicho sistema. Además, porque deben disponer de un flujo permanente de recursos que permita su mantenimiento y adecuado funcionamiento, y pagar una prestación a favor de una persona que no acredita todos los requisitos para su reconocimiento, lo cual afecta la capacidad de otorgar y pagar las prestaciones a los afiliados que si tienen derecho a su reconocimiento, en consecuencia, también se trasgrede el principio de progresividad, y el acceso a las pensiones de todos los colombianos.

Indicó, que con el decreto de la suspensión provisional de los actos demandados, se evitaría un perjuicio económico al Sistema General de Pensiones, puesto que los recursos de la administración pública están siendo otorgados a personas que no cuentan con el derecho a disfrutar de la prestación, como sucede en el presente caso.

#### **- Intervención de la parte demandada.**

La señora **Hilda Lucía Castro Arévalo**, se pronunció mediante escrito del 29 de abril de 2019 (fs. 27 a 37), en el cual se opuso a la suspensión provisional de las Resoluciones números 08232 del 26 de octubre de 1990, GNR 217484 del 13 de junio de 2014, y VPB 26470 del 19 de marzo de 2015, con fundamento en las siguientes razones:

Indicó, que en la actualidad tiene 62 años de edad, y que se dedica a las labores de su hogar.

Señaló, que no tiene una profesión, ni una actividad comercial, por lo tanto, sus únicos ingresos son las mesadas de la pensión de sobrevivientes que le

fue reconocida legalmente basándose en el principio de la buena fe por COLPENSIONES y la UGPP.

Manifestó, que su núcleo familiar lo conforman sus tres hijos quienes son mayores de edad y un nieto, quienes dependen económicamente de sus ingresos, además se encuentra con una obligación crediticia.

Por lo anterior, sostuvo que el decreto de la suspensión provisional de los actos demandados es improcedente, porque se vulnerarían los derechos fundamentales de la demandada al mínimo vital, seguridad social, educación, debido proceso, y se quebrantarían los principios de confianza legítima y respeto por el acto propio.

Adujo, que la entidad demandante no probó dentro del expediente los perjuicios ocasionados en razón al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

Con fundamento en las razones expuestas, solicitó al Despacho negar la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, proferidos por la entidad demandante.

### **TRÁMITE PROCESAL**

Mediante auto del 10 de diciembre de 2018 (fl. 23), se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar a la señora **Hilda Lucía Castro Arévalo**, por el término de cinco (5) días, de conformidad con lo previsto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

### **CONSIDERACIONES**

#### **.- (i) De la procedencia de la medida cautelar**

Al respecto, debe indicarse que el objeto y alcance de las medidas cautelares se encuentra previsto en el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, las cuales pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y

deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Con relación al concepto de medidas cautelares la H. Corte Constitucional, en Sentencia C-379 de 27 de abril 2004<sup>1</sup>, indicó:

“[...] son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido. [...]”

Por su parte, acerca de las medidas cautelares, el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha expresado lo siguiente:

“[...] Pues bien, en términos generales es 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.

La regla general prevista en el artículo 230 ejusdem, faculta al juez para adoptar las medidas cautelares que considere necesarias para alcanzar esos propósitos, lo cual se complementa 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 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

<sup>1</sup> Magistrado Ponente Doctor, Alfredo Beltrán Sierra, Referencia: expediente D-4974.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto de 10 de noviembre de 2016, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, Expediente núm. 11001-03-25-000-2016-01029-00 (4657-16).

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. [...]” Subrayado en el texto.

Acerca de los requisitos para decretar las medidas cautelares, el H. Consejo de Estado<sup>3</sup> ha señalado que la suspensión provisional de los actos administrativos “*procederá por violación de las disposiciones que se invoquen en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando la vulneración surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores cuya violación se depreca o del estudio de las pruebas que se alleguen con la solicitud*”.

Por ende, las medidas cautelares en el trámite contencioso administrativo son instrumentos que tienden a garantizar el objeto de lo controvertido, y para que proceda su decreto, deben encontrarse reunidos los requisitos contemplados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, el cual dispone:

**“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

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, auto de 27 de agosto de 2015, C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, Expediente núm. 11001 03 25 000 2015 00305 00.

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

#### **.- Caso concreto**

En el asunto bajo estudio, la entidad demandante solicita la suspensión provisional de las Resoluciones 08232 del 26 de octubre de 1990, a través de la cual se reconoció y pagó la pensión de vejez al causante Wenceslao Cueto Riquet (q.e.p.d.), GNR 217484 del 13 de junio de 2014, mediante la cual se reconoció y pagó la pensión de sobrevivientes a la señora Hilda Lucía Castro Arévalo, y VPB 26470 del 19 de marzo de 2015, por la cual se confirmó en todas y cada una de sus partes el acto administrativo anterior; estima la entidad que con la expedición de los actos acusados se configuró una incompatibilidad pensional, situación que afecta el erario, puesto que la beneficiaria se encuentra percibiendo una asignación proveniente de COLPENSIONES, y otra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

Una vez revisada la solicitud de suspensión provisional y la oposición presentada por la parte demandada, estima el Despacho improcedente acceder a la medida cautelar, con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, aunque la entidad demandante plantea una incompatibilidad pensional, no se evidencia que haya acreditado la violación de las disposiciones invocadas en la solicitud, máxime si se tiene en cuenta que las pensiones fueron reconocidas al causante con anterioridad a la vigencia del artículo 128 de la Constitución de 1991, y según se advierte prima facie de los hechos narrados, no se fundamentan en los mismos tiempos de servicio, análisis que corresponderá efectuar luego de surtir la etapa probatoria, tampoco demostró que con la expedición de las Resoluciones números 08232 del 26 de octubre de 1990, GNR 217484 del 13 de junio de 2014, y VPB 26470 del 19 de marzo de 2015, se estén generando perjuicios para la entidad demandante; en tal sentido el H. Consejo de Estado en providencia de 29 de noviembre de 2016, proferida dentro del proceso radicado número 11001-03-25-000-2012-00474-00 (1956-12)<sup>4</sup>, sostuvo:

---

<sup>4</sup> M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

“[...] 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). [...]” (Subraya el Despacho).

Aunado a lo anterior, la solicitud de medida cautelar no cumple con la carga argumentativa suficiente para acreditar el concepto de violación normativo que presuntamente los actos administrativos demandados ocasionaron, ni la misma expresa las razones por las cuales no proceder a la suspensión del acto administrativo pone en riesgo el objeto de la presente demanda, siendo este un requisito establecido por el artículo 231 del CPACA, el cual ha sido precisado por el Consejo de Estado<sup>5</sup>, en los siguientes términos:

“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”. (Subraya el Despacho)

En ese orden, de la confrontación de los actos administrativos acusados y las normas que se invocan como vulneradas y sin que ello implique un prejuizgamiento, no se observa en esta instancia procesal, que se den los requisitos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, para la procedencia de la suspensión provisional, toda vez que el discernimiento sobre la incompatibilidad pensional requiere un exhaustivo análisis probatorio propio de otra etapa procesal, y por tal razón, la falta de cumplimiento de las

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, CP. Dr. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, providencia del 15 de marzo de 2017.

exigencias legales y los argumentos de oposición resultan suficientes para negar la medida cautelar.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

**RESUELVE:**

1. **Negar** la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la parte demandante, de acuerdo a lo considerado en la parte motiva de este auto.
2. Por Secretaría, adjuntar el cuaderno de medida cautelar al cuaderno principal del proceso de la referencia, para continuar con el trámite procesal.

**Notifíquese y cúmplase.**

  
MARÍA ANTONIETA REY GUALDRÓN  
Jueza

KGO

<b>JUZGADO</b> <b>57</b> ADMINISTRATIVO CIRCUITO FEDERAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA ORAL	Por anotación en ESTADO <u>ELECTRÓNICO</u> se notifica a las partes la providencia anterior, hoy _____ a las 08:00 a.m., de conformidad con el artículo 201 del CPACA.  DIEGO ARMANDO HERRERA AMADO SECRETARIO	
---	---	---