

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVÁ**

Facatativá, veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022)

**EXPEDIENTE:** 252693333003-2021-00037-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN  
SOCIAL  
**DEMANDADO:** POLICARPO RODRÍGUEZ ROBAYO  
**DECISIÓN:** RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

---

Con fundamento en los artículos 229 a 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la UGPP solicitó, simultáneamente con la demanda, que se decretara la suspensión provisional de la Resolución No. RDP 023868 del 25 de junio de 2018, mediante la cual se reconoció una pensión de sobrevivientes al señor Policarpo Rodríguez Robayo en calidad de cónyuge supérstite de la señora Blanca Ofelia Garzón de Rodríguez.

**1. SOLICITUD SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

La UGPP expuso que el acto demandado fue expedido y motivado fundamentándose en documentación que no era veraz, toda vez que el demandado aportó declaración extrajuicio afirmando que convivió desde el 2 de octubre de 1968 fecha en que contrajeron matrimonio con la señora Blanca Garzón hasta la fecha de su fallecimiento.

Sin embargo, según el Informe Técnico de Investigación Sobrevivientes No. 150506 del 28 de enero de 2019 realizada por la empresa CONSINTE LTDA se estableció resultado "INCONFORME", de ahí que el reconocimiento pensional transgrede disposiciones constitucionales y legales por indebida y errónea aplicación e infracción a las normas en las que debía fundarse, constituyéndose así la falsa motivación, habida cuenta de que el demandado no acreditó la exigencia establecida en el literal a) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, esto es, la convivencia en los últimos 5 años anteriores a la fecha de la muerte; en el informe se indicó:

INCONFORME: De acuerdo a la revisión, análisis y validación de documentos aportados en la presente solicitud por Policarpo Rodríguez Robayo se estableció que el señor Policarpo Rodríguez y la señora Blanca Ofelia Garzón convivieron

desde el 02 de octubre de 1965 hasta el año 1978, fecha en que se separan de cuerpos según lo manifestado por los familiares de la causante.

Agregó que la entidad tiene la potestad de revocar las pensiones reconocidas de manera irregular de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, lo cual argumentó con la sentencia de unificación SU-182 de 2019. En ese orden, manifestó que mediante Auto ADP 1833 del 14 de marzo de 2019 la UGPP solicitó al señor Policarpo Rodríguez Robayo el consentimiento previo, expreso y por escrito con el fin de revocar la resolución demandada, sin que se obtuviera pronunciamiento por parte del demandado.

Por lo anterior, consideró que es procedente la suspensión provisional de la Resolución No. RDP 023868 de 25 de junio de 2018, por la cual la UGPP reconoció la pensión de sobrevivientes, por tener un nacimiento ilegal lo que, a su juicio, está causando un perjuicio económico mensual a la entidad y a los pensionados, toda vez que se tenía que presupuestar y pagarle al demandado una pensión en los últimos 3 años por valor de \$31.378.719.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 del CPACA, a través de auto de 25 de noviembre de 2021 se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional a la parte demandada, quien permitió que venciera el término en silencio.

## 2. CONSIDERACIONES

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece las oportunidades para solicitar el decreto de medidas cautelares, así:

**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.

El artículo 230 *ibídem* dispone las clases de medidas cautelares así:

**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.

A su vez, el artículo 231 señala los requisitos para adoptar medidas cautelares:

**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.

Según las normas citadas, las medidas que pueden ser decretadas son de carácter preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, esto es, el juez puede (i) 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; (ii) suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual; (iii) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo; (iv) 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, e (v) impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Para que sea procedente una medida cautelar solicitada distinta a la de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo que se debate su legalidad, la norma exige (i) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho, (ii) que la demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados, (iii) 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, (iv) que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o (v) que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

La parte actora acudió al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, motivo por el cual la suspensión provisional sólo prosperará en la medida en que se verifique la violación de las disposiciones invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, y en todo caso, siempre que se demuestre al menos sumariamente la existencia de perjuicios.

Sobre la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el Consejo de Estado en auto de 29 de agosto de 2013

*Como lo destacó esta Corporación en un pronunciamiento anterior proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA (Ley 1437 de 2011), para la suspensión provisional se prescindió de la "manifiesta infracción" hasta allí vigente y se interpretó que, "la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud"1. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto. Todo esto, lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, "[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento"*

De acuerdo con las normas transcritas, la medida cautelar negativa de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procederá siempre y cuando pueda comprobarse la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de la medida, y tal violación puede surgir: i) de la confrontación del acto administrativo demandado con las normas superiores señaladas como violadas y/o en las que el acto debía fundarse, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En varias ocasiones, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la manera como la Ley 1437 de 2011 introdujo una reforma sustancial al regular la institución de la suspensión provisional, precisando la Corporación, que en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984 esta cautela sólo procedía cuando se evidenciase una “*manifiesta infracción*”<sup>1</sup> de normas superiores por parte de la disposición enjuiciada, mientras que bajo el marco regulatorio de la citada Ley 1437 de 2011, la exigencia de verificar la existencia de una infracción normativa como requisito estructurante de la suspensión provisional, al no haber sido calificada por el legislador como tal, no requiere ser manifiesta, es decir, evidente, ostensible, notoria, palmar, a simple vista o prima facie.<sup>2</sup>

Entonces, para el caso de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, la Ley 1437 de 2011, artículo 231, establece la exigencia de acreditarse la violación de las normas superiores, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa, por lo que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final. En este escenario, corresponde al operador judicial en cada caso concreto abordar de manera cuidadosa su estudio, analizando inicial o preliminarmente el sometimiento de la decisión administrativa al parámetro normativo invocado, prosperando la medida en aquellos eventos en los que de ese estudio surja el quebrantamiento invocado.

Abordando el tema que es objeto de este pronunciamiento, considera el Despacho que desde lo que proyectan los apartes en criterio del Despacho se conjugan las condiciones que establecen las citas legales y jurisprudenciales anotadas en precedencia para acceder al pedimento de suspensión del acto demandado.

Lo anterior obedece a que al estudiar la situación sobre la que reposa la controversia por la que se agota el presente medio de control y a su vez la

---

<sup>1</sup> “**ARTÍCULO 152.** El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

**1.** Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.

**2.** Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.

**3.** Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor.”.

<sup>2</sup> Al respecto pueden consultarse, entre otros, los autos de 28 de agosto de 2014, proferido dentro del Expediente 11001-03-27-000-2014-0003-00 (20731), con ponencia del Consejero Jorge Octavio Ramírez; de 30 de abril de 2014, proferido por el Consejero Carlos Alberto Zambrano, en el Expediente 11001-03-26-000-2013-00090-00 (47694); de 24 de enero de 2014, expedido por el Consejero Mauricio Fajardo en el Expediente No. 11001-03-26-000-2013-00090-00 (47694); de 21 de mayo de 2014, emitido por la Consejera Carmen Teresa Ortiz en el Expediente No. 11001-03-24-000-2013-0534-00 (20946); 29 de enero de 2014 proferido por el Consejero Jorge Octavio Ramírez, emitido en el Expediente No. 11001-03-27-000-2013-00014- (20066)

medida de suspensión provisional del acto administrativo, se encuentra que para ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes en calidad de cónyuge supérstite la ley exige acreditar que haya existido convivencia con el fallecido un tiempo no menos de 5 años continuos anteriores a la fecha de la muerte, requisito sobre el cual para el Despacho existe duda razonable, habida cuenta que la señora Lady Johana Rodríguez Garzón en calidad de hija de la causante y del demandado, mediante escrito enviado por correo electrónico el 27 de diciembre de 2018 solicitó a la UGPP la suspensión del pago de la mesada pensional al señor Rodríguez Robayo al aseverar que él no convivió con la causante, expresando lo siguiente:

Con todo respeto me dirijo a ustedes con el fin de informarles que señor POLICARPO RODRÍGUEZ ROBAYO identificado con cédula de ciudadanía No. 453.563 de Villeta, Cundinamarca, no convivió con mi señor madre (QEPD) BLANCA OFELIA GARZÓN DE RODRÍGUEZ quien se identificó con cédula de ciudadanía No. 20.913.965 de Sasaima Cundinamarca, desde hace 40 años abandonó el hogar y 5 hijos nunca volvió al hogar. Y el señor esta cobrando una pensión. Por dichos motivos solicito a quien corresponda se suspendan los pagos a efectuar. Ya que cursa un proceso por parte del compañero permanente quien si convivió los últimos diez años con mi señora madre.

Lo anterior fue ratificado a través de declaración juramentada No. 7205 rendida el 26 de diciembre de 2018, por la cual la señora Lady Johana Rodríguez Garzón manifestó:

Declaro en calidad de hija de la señora BLANCA OFELIA GARZÓN DE RODRÍGUEZ (Q.E.P.D) quien se identificaba en vida con c.c. No. 20.913.965 de Sasaima, Cundinamarca, manifiesto que ella no convivió con mi padre el señor Policarpo Rodríguez Robayo con c.c. 453.563 de Villeta, Cundinamarca, por lo tanto ya no existía unión marital de hecho entre ellos, ni había dependencia económica entre los dos, razón por la cual deseo manifestar que mi señor padre desde el año 1978 hace (40) años nunca más volvió al hogar, nos abonó (sic), nunca respondió económicamente ni por mi señora madre ni por nosotros los hijos, mi madre fue la única que nos crió y sacó adelante.

Declaro que mi señora madre (Q.E.P.D) convivía desde hace más de 10 años con otro compañero permanente hasta el día de su fallecimiento el día 31 de enero del año 2018 quien compartió con el techo, lecho y mesa y él estuvo pendiente de su enfermedad hasta el día en que falleció por lo tanto mi padre no tiene derecho de reclamar ninguna pensión de mi señora madre.

Para el Juzgado, estas explicaciones le permiten concluir que efectivamente es pertinente decretar la medida cautelar solicitada, pues a ciencia cierta al hacer una evaluación de lo argüido por la parte actora y sin que se esté prejuzgando, de manera preliminar se encuentra que el señor Policarpo Rodríguez no convivió con la causante los cinco (5) años previos a la muerte de la señora Blanca Ofelia Garzón de Rodríguez, razón por la cual, a simple vista, no estaría cumpliendo con lo que la norma contempla

sobre los requisitos para ser beneficiario de la sustitución pensional en calidad de cónyuge superviviente. Adicionalmente, la entidad demandada demostró de manera sumaria que se le está generando un perjuicio económico, pues está destinando dineros públicos al pago de una pensión de una persona que, aparentemente, no tiene derecho a ello. Por consiguiente, resulta imperativo aceptar la suspensión solicitada.

Aquí corresponde precisar que, si bien es cierto, en criterio del Despacho, la calidad de cónyuge superviviente del demandado se erige como el punto determinante para desatar esta situación, también lo es que, en el entretanto, como ya se indicó, de tener la razón el extremo activo de este litigio, el detrimento fiscal aumentaría, aspecto corresponde evitar a esta jurisdicción, por lo cual habrá de accederse a la medida cautelar solicitada. En este punto se reitera que tal decisión no significa que se esté prejuzgando, pues este pronunciamiento se enfoca netamente en lo que concierne a la medida cautelar y resta por agotar las demás etapas, así como la valoración de las pruebas que alleguen las partes.

En consecuencia, el **Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO. SUSPENDER PROVISIONALMENTE** los efectos legales de la Resolución No. RDP 023868 del 25 de junio de 2018, mediante la cual se reconoció una pensión de sobrevivientes al señor Policarpo Rodríguez Robayo en calidad de cónyuge superviviente con ocasión del fallecimiento de la señora Blanca Ofelia Garzón de Rodríguez, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** Por Secretaría, **LÍBRESE OFICIO.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**PAOLA ANDREA BEJARANO ERAZO**  
**JUEZ**

LJNH

<p><b>REPÚBLICA DE COLOMBIA</b> <b>RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO</b> <b>JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO</b> <b>DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVA</b> <b>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</b></p> <p>El anterior auto fue notificado a las partes por Estado No. <u>05</u> de fecha: <u>28 de febrero de 2022</u> a las 8:00 a.m. En constancia firma,</p> <p>_____ <b>MERCY CAROLINA CASAS GARZÓN</b> <b>SECRETARIA</b></p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------