

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**A.I No. 1119**

**Proceso : NULIDAD SIMPLE**  
**Radicación No. : 17001-33-33-004-2021-00222-00**  
**Demandante : MUNICIPIO DE BELÁLCAZAR- CALDAS**  
**Demandado : ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE BELÁLCAZAR**

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a resolver sobre la medida cautelar solicitada por la entidad demandante, dentro del proceso de la referencia.

**2. CONSIDERACIONES**

**2.1. La solicitud de medida cautelar:**

El Municipio de Belálcazar-Caldas, impetró demanda a través del medio de control de NULIDAD SIMPLE, solicitando la nulidad del acto administrativo contenido en el Acuerdo Junta Directiva No. 170 del 31 de marzo de 2021 expedido por la mencionada ESE, por medio del cual se formalizaron los resultados de la evaluación realizada al plan de gestión del señor gerente de la ESE durante la vigencia 2020.

En el mismo escrito de la demanda solicitó la suspensión provisional del acto demandado, sin indicar los argumentos sobre los cuales basa su solicitud.

**2.2. Trámite dado a la medida cautelar solicitada:**

Mediante auto del 08 de octubre de 2021, se procedió a dar traslado de la medida cautelar, de conformidad con lo ordenado por el art. 233 del C.P.A.C.A, que dispone: “...*El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que*

*el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda...”.*

La entidad demandada se pronunció solicitando al Despacho que se abstenga de suspender de manera provisional los efectos del acuerdo de junta directiva 170 de 2021, toda vez que ello dejaría sin efectos la presentación del informe de gestión y con ello la ausencia de calificación del mismo, lo que traería como consecuencia inmediata el decreto de resultado insatisfactorio de la evaluación y el posterior retiro forzoso del señor gerente de la entidad hospitalaria aplicando el artículo 74.5 de la ley 1438 de 2011.

### **2.3. Problema jurídico:**

*¿Procede la suspensión provisional del Acuerdo Junta Directiva No. 170 del 31 de marzo de 2021 expedida por la ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE BELÁLCAZAR, sin que se conozcan los argumentos sobre los cuales la parte demandante basa su solicitud?*

### **2.4. Argumento central:**

#### **2.4.1 Premisas normativas y jurisprudenciales:**

- En el artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:

*“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 significa prejuzgamiento.”*

*“Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.*

- De la transcripción anterior puede concluirse que<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Ver providencia Consejo de Estado, Sección Primera, once (11) de marzo de dos mil catorce (2014), rad núm.: 11001 0324 000 2013 00503 00.

- El Juez puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que considere necesaria(s) para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- El Juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, en cualquier estado del proceso.
- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.
- El Juez deberá motivar debidamente la medida.
- El decreto de medidas cautelares no constituye prejuzgamiento.

- El inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que *“La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”*. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces *“la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite”*<sup>2</sup>.

- El artículo 230 del CPACA determina que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipadas o suspensivas y deberán tener relación directa con las pretensiones de la demanda. Por lo tanto, el juez podrá, entre otras posibilidades, la de *“...Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo... ”*.

- El CPACA define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional, tanto en acciones ejercidas a través del medio de control de NULIDAD, como de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

*“Artículo 231.- 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.*

*... ”*

---

<sup>2</sup>GONZÁLEZ REY, Sergio. “Comentario a los artículos 229-241 CPACA”, en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492.

- El Consejo de Estado en sentencia de la Sección Segunda, Subsección B del 29 de noviembre de 2016<sup>3</sup> determinó que del artículo 231 del CPACA se desprenden dos tipos de requisitos para la procedencia de una medida cautelar, los cuales clasifica en: *Formales y materiales*.

Los primeros, únicamente exigen una corroboración formal y corresponden a lo siguiente:

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 parte **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).*

Los requisitos materiales por su parte, si exigen un análisis valorativo. Ellos son:

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 bien, **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 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).*

*Finalmente si se pretenden otras medidas cautelares diferentes –medidas*

---

<sup>3</sup>C.E, S.C.A, SII, Subsección B, C.P, Sandra Lisseth Ibarra Vélez del 29 de noviembre de 2016.

cautelares positivas- a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir 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; y 4) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011).

Y a la manera en la que el Juez aborda ese análisis inicial, el H. Consejo de Estado<sup>4</sup> sostuvo:

*«Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a 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**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2° del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado 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.»* (Resaltado fuera del texto).

Visto lo anterior, la procedencia o no de la medida cautelar solicitada queda determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado.

#### **2.4.2. Caso concreto:**

En el presente asunto la entidad demandante está solicitando la suspensión provisional del Acuerdo Junta Directiva No. 170 del 31 de marzo de 2021 expedida por la ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE BELÁLCAZAR, por medio del cual se formalizaron los resultados de la evaluación realizada al plan de gestión del señor gerente de la ESE durante la vigencia 2020.

No obstante, se observa que tal solicitud se realizó dentro del mismo escrito de demanda y sin ninguna sustentación, razón por la cual no cuenta el Despacho

---

<sup>4</sup>Providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799)

con los elementos de juicio que permitan efectuar el análisis jurídico del acto respecto del cual se solicita la suspensión provisional, carga procesal que debe ser asumida por quien pretende la medida, indicando claramente cuáles son las normas que de forma flagrante están siendo violadas por el acto administrativo demandado y de qué manera se presenta esa violación, que conducen a la necesidad de suspender el mismo.

A este respecto ha sido reiterativo el Consejo de Estado<sup>5</sup> en indicar:

*“Para resolver se considera que no están presentes los requisitos señalados en los artículos 229 y 231 del C.P.A.C.A. para que sea procedente el decreto de la suspensión provisional solicitada, toda vez que no se sustentó en la forma en que lo ordena la citada disposición, omisión ésta que hace imposible efectuar la comparación normativa para deducir de ella la presunta violación del ordenamiento jurídico que propone el demandante.*

*La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la referida solicitud se explica por su propia naturaleza, dado que constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos.*

*Ha sido criterio reiterado de esta Corporación señalar que para la prosperidad de la suspensión provisional deben indicarse en forma precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida como lo hace el actor, sin explicar cuál es la razón normativa para que se acceda a ello. Resulta altamente útil traer a colación el análisis que hizo el Despacho en auto del 21 de octubre de 2013 expedido en el proceso número 11001 0324 000 2012 00317 00, en el cual se abordó el tema en un asunto semejante:*

*“En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.*

*Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de libelos según lo dispone el artículo 162*

---

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Auto de fecha 14 de febrero de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00296-00.

numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.

*En el mismo sentido, el alcance de la expresión “procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado” contenida en artículo 231 Ibíd, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el libelo introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disimiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.*

*Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado “FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL” 6 , que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida.*

*En otras palabras, la actora en su demanda dedicó un capítulo para sustentar la medida cautelar, a esa sustentación se remitieron la entidad demandada y el Despacho para descorrer el traslado y resolver la medida, sin embargo, ahora, viendo que esa sustentación en varios de sus apartes fue insuficiente, pretende que se tengan como tales los argumentos que utilizó para otros fines procesales.*

*Finalmente sobre este punto, debe ponerse de relieve que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, se trata de la observancia de una carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia 7 y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto.*

*A propósito del derecho de defensa de la entidad demandada, no se puede perder de vista que la nueva codificación trajo consigo la obligación de correr traslado a la parte demandada de la solicitud de suspensión, en ese orden, la carga impuesta para que se sustente la medida también se encuentra dirigida a que la entidad que profirió el acto conozca a ciencia cierta las razones esgrimidas por el actor para poder ejercer eficientemente su derecho de defensa. En ese contexto, no puede tenerse como sustentación de la medida cautelar la sola*

*afirmación de que el acto administrativo desconoce normas de rango superior”.*

En ese sentido, es evidente una carencia de sustentación de la medida cautelar que permita realizar una valoración de fondo de su procedencia, lo que impone negar la suspensión provisional del acto administrativo contenido en el Acuerdo Junta Directiva No. 170 del 31 de marzo de 2021 expedido por la ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE BELÁLCAZAR.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales,

### **3. RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de suspensión provisional del Acuerdo Junta Directiva No. 170 del 31 de marzo de 2021 expedido por la ESE HOSPITAL SAN JOSÉ DE BELÁLCAZAR, por lo analizado en la parte considerativa.

**SEGUNDO: RECONOCER PERSONERIA** al Dr. ANDRES FELIPE ZULUAGA MOLINA, identificado con la C.C.# 75098.671 y T.P.# 149.271 del C. S. de la J., para actuar como apoderado del Dr. MAURICIO SANCHEZ MAZO-

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado Por:

**Maria Isabel Grisales Gomez**

**Juez Circuito**

**Juzgado Administrativo**

**004**

**Manizales - Caldas**

Código de verificación: **823682e56b78fe0cf9d2d8da6898ed023454d098110d43e900c7b0cc9aa02dc6**

Documento generado en 13/12/2021 03:48:16 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

A.I No.1123

**Proceso** : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación No.** : 17001-33-33-004-2021-00296-00  
**Demandante** : FABIO EDUARDO LÓPEZ CORREA  
**Demandado** : MUNICIPIO DE PÁCORÁ- CALDAS

**ASUNTO**

Procede el Juzgado a revisar la admisión de la demanda de la referencia.

**CONSIDERACIONES**

El artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 establece:

**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** *Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

(...)

Revisado el escrito de demanda, encuentra el Despacho que el accionante pretende la nulidad del Decreto 084 del 21 de octubre de 2021, "por medio del cual se derogan unos actos administrativos y se establecen medidas en materia de tránsito, circulación de semovientes y se dictan otras disposiciones en el Municipio de Pácora", como también la suspensión provisional de sus efectos hasta tanto se resuelva de fondo el asunto.

No obstante lo anterior, el escrito que sirve de demanda no cumple con los requisitos legales indispensables para darle trámite como nulidad simple.

En consecuencia, el escrito inicial deberá corregirse según lo dispuesto por el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, al respecto:

- Precisar las pretensiones de la demanda, indicando claramente cuál es el acto administrativo a demandar, sin incluir pretensiones

que deban resolver otras autoridades como la procuraduría o la fiscalía.

- En concordancia con lo anterior, deberá adecuar los hechos de la demanda, debidamente determinados y numerados.
- Indicará de manera completa las normas violadas con el Decreto demandado y las razones por las cuales se considera que se violan esas normas.
- Deberá enlistar las pruebas aportadas con la demanda.
- Deberá aportar la constancia del envío por medio electrónico de copia de la demanda, de sus anexos y de la corrección que haga a la entidad demandada al tenor de lo consagrado en el art. 162 de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021.

En ese sentido y de conformidad con el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011 se inadmite la demanda para que la misma sea corregida en el plazo de diez (10) días, en los aspectos señalados.

Por lo expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO: INADMITIR** la demanda que en ejercicio del medio de control de **NULIDAD SIMPLE** instauró el señor **FABIO EDUARDO LÓPEZ CORREA** en contra del **MUNICIPIO DE PÁCORÁ- CALDAS**.

**SEGUNDO: SE ORDENA CORREGIR** la demanda en los aspectos advertidos en la parte considerativa de esta providencia, en el plazo de diez (10) días.

**TERCERO: REQUERIR** a la parte para que los escritos sean presentados de manera virtual en formato PDF a la siguiente dirección electrónica [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**CUARTO: REQUERIR** a la parte para que dé cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 46 de la Ley 2080 de 2021

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado Por:

**Maria Isabel Grisales Gomez**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**

004  
Manizales - Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **18062dff200af364f48b274574a94aab8a00334383442603e54b50cbe7e5b140**  
Documento generado en 13/12/2021 04:16:17 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**A.I No. 1092**

**Proceso : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- LESIVIDAD**  
**Radicación No. : 17001-33-33-004-2016-00312-00**  
**Demandante : LA NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL**  
**Demandados : MARIA OMAIRA ARENAS RESTREPO y JOSÉ HUGO ESPINOSA**  
**Vinculado : CRISTIAN CAMILO MURIEL MUÑOZ**

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a resolver sobre la medida cautelar solicitada por la entidad demandante, dentro del proceso de la referencia.

**2. CONSIDERACIONES**

**2.1. La solicitud de medida cautelar:**

LA NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL, impetró demanda a través del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Lesividad -, solicitando la nulidad de la Resolución No. 01908 del 15 de noviembre de 2000 por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión por sustitución a los señores JOSÉ HUGO ESPINOSA y MARÍA OMAIRA ARENAS RESTREPO en condición de beneficiarios del intendente fallecido JHON JAIRO OSORIO ARENAS y del numeral primero de la Resolución No. 00651 del 19 de mayo de 2016, por medio del cual se dio continuidad al mencionado pago a favor de los accionados.

Luego de admitida y contestada la demanda y de realizada la vinculación como litisconsorte necesario del señor CRISTIAN CAMILO MURIEL MUÑOZ, la parte demandante solicitó la suspensión provisional de la Resolución No. 01908 del 15 de noviembre de 2000, argumentando que la pensión de sobrevivientes reconocida a los señores JOSÉ HUGO ESPINOSA y MARÍA OMAIRA ARENAS RESTREPO se realizó en una clara transgresión del orden de beneficiarios que contempla el Decreto 1091 de 1995, vigente para la época del reconocimiento.

## **2.2. Trámite dado a la medida cautelar solicitada:**

Mediante auto del 09 de julio de 2021, se procedió a dar traslado de la medida cautelar, ante lo cual los accionados presentaron escrito para descorrer el traslado, sin embargo, la decisión de la medida se suspendió mediante auto del 27 de julio de 2021, hasta tanto se garantizara la comparecencia del vinculado Cristian Camilo Muriel Muñoz, quien finalmente compareció al proceso a través de la figura del Curador Ad Litem.

## **2.3. Contestación a la solicitud de medida cautelar:**

A través de apoderado judicial los señores JOSÉ HUGO ESPINOSA y MARÍA OMAIRA ARENAS RESTREPO se pronunciaron frente a la solicitud de medida indicando que son sujetos de especial protección constitucional, pues cuenta con 79 y 83 años de edad respectivamente, por lo que la suspensión del acto administrativo que se solicita deviene en una gravísima vulneración de las garantías fundamentales, en razón al grupo etario al que pertenecen.

Al respecto explica que de accederse a la medida cautelar solicitada terminaría afectando su mínimo vital, pues desde hace varios años perciben ese ingreso fijo mensual que sirve para velar por su congrua subsistencia, pues el señor José Hugo posee una asignación de retiro ligeramente superior al salario mínimo y la señora Maria Omaira no cuenta con ningún otro recurso para su subsistencia.

Aduce que es evidente que la entidad accionante verificó al momento del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes la información para otorgar el derecho, por lo que no es dable en esta instancia cuestionar si es legal o no el otorgamiento de dicha prestación, pues ello se traduciría en un prejuzgamiento, pues al momento de reconocérseles el derecho ellos no conocían de la existencia de alguien con mejor derecho, en tanto la declaratoria de paternidad se dio varios años después de que se les reconociera la mentada prestación.

Refiere que lo que se pretende es revocar los actos administrativos demandados para otorgar dicha prestación económica al señor CRISTIAN CAMILO MURIEL MUÑOZ, aún a sabiendas de que a la fecha no cuenta este con el derecho a ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes de su padre, puesto que a la fecha cuenta con 23 años de edad y no se tienen elementos probatorios que permitan inferir que continúa estudiando, por lo que no basta solamente con demostrar la existencia de un hijo para ratificar la existencia de alguien con mejor derecho, sino que debe demostrarse que este cumple con los requisitos legales para ser beneficiario de la prestación.

Indica que no es admisible que en caso de haberse probado muchos años después la existencia de una persona con mejor derecho para acceder a la prestación económica objeto de litigio, se desconozca el derecho adquirido en virtud de la buena fe y que fue reconocido mediante un acto administrativo que tenía el carácter de legal.

Concluye que ningún daño se le está generando al tesoro público con el pago de las mesadas pensionales a los accionados puesto que siempre les ha asistido el derecho a percibirlos y dicho reconocimiento se hizo con amparo en la buena fe y la confianza legítima.

Solicita finalmente negar la medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados.

## 2.4. Problema jurídico:

*¿Procede la suspensión provisional de Resolución No. 01908 del 15 de noviembre de 2000, por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión por sustitución a los señores JOSÉ HUGO ESPINOSA y MARÍA OMAIRA ARENAS RESTREPO?*

## 2.5. Argumento central:

### 2.5.1 Premisas normativas y jurisprudenciales:

- En el artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:

*“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 significa prejuzgamiento.”*

*“Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.*

- De la transcripción anterior puede concluirse que<sup>1</sup>:

- **El Juez** puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que **considere necesaria(s)** para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- El Juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, **en cualquier estado del proceso.**

<sup>1</sup> Ver providencia Consejo de Estado, Sección Primera, once (11) de marzo de dos mil catorce (2014), rad núm.: 11001 0324 000 2013 00503 00.

- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener **relación directa y necesaria con las pretensiones** de la demanda.

- El Juez deberá **motivar** debidamente la medida.

- El decreto de medidas cautelares **no constituye prejuzgamiento**.- El inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que “La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los jueces “la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite”<sup>2</sup>.

- El artículo 230 del CPACA determina que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipadas o suspensivas y deberán tener relación directa con las pretensiones de la demanda. Por lo tanto el juez podrá, entre otras posibilidades, la de “...Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo... ”.

- El CPACA<sup>3</sup> define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional, tanto en acciones ejercidas a través del medio de control de NULIDAD, como de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

*“Artículo 231.- 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.*

*...”.*

- El Consejo de Estado en sentencia de la Sección Segunda, Subsección B del 29 de noviembre de 2016<sup>4</sup> determinó que del artículo 231 del CPACA se desprenden dos tipos de requisitos para la procedencia de una medida cautelar, los cuales clasifica en: *Formales y materiales*.

Los primeros, únicamente exigen una corroboración formal y corresponden a lo siguiente:

<sup>2</sup>GONZÁLEZ REY, Sergio. “Comentario a los artículos 229-241 CPACA”, en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492.

<sup>3</sup> Inciso primero del Artículo 231 del CPACA.

<sup>4</sup>C.E, S.C.A, SII, Subsección B, C.P, Sandra Lisseth Ibarra Vélez del 29 de noviembre de 2016.

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 parte **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).

Los requisitos materiales por su parte, si exigen un análisis valorativo. Ellos son:

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 bien, **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).

Finalmente si se pretenden otras medidas cautelares diferentes –medidas cautelares positivas-23 a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir 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; y 4) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3º, numerales 1º a 4º, Ley 1437 de 2011).

Y a la manera en la que el Juez aborda ese análisis inicial, el H. Consejo de Estado sostuvo<sup>5</sup>

«Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a 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**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, dado 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.» (Resaltado fuera del texto).

“Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de «mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto».”<sup>6</sup>

Además, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en providencia de 17 de marzo de 2015 (exp. 2014-03799, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló los criterios que se deben tener en cuenta para decretar medidas cautelares:

“(…) 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 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

<sup>5</sup>Providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799)

<sup>6</sup> Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: “Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que ‘[1]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento’. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces ‘la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite’ [ ]. Una suerte de presunción *iure et de iure*, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido.

La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un **límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o ‘prejuzgamiento’ de la causa [ ].** La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia”. (Negritas fuera del texto).

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. (...)”.



La Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (exp. 2015-00022, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa), señaló otro criterio a tener en cuenta:

*“(...) Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad**”.*

Así pues, conforme a la Jurisprudencia mencionada, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

En suma como se trata de una suspensión provisional, la procedencia o no de la medida cautelar solicitada también queda determinada por los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que 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, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

Visto lo anterior, la procedencia o no de la medida cautelar solicitada queda determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado<sup>7</sup>.

### 2.5.2. Caso concreto:

<sup>7</sup>Esto significa que la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio.

En el presente asunto la entidad demandante está solicitando la suspensión provisional de la Resolución No. 01908 del 15 de noviembre de 2000, por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión por sustitución a los señores JOSÉ HUGO ESPINOSA y MARÍA OMAIRA ARENAS RESTREPO.

En cuanto a los requisitos formales de la medida, estos se cumplen en tanto se trata de un proceso declarativo, la solicitud de medida fue realizada en desarrollo del proceso y con la sustentación respectiva.

Ahora, para determinar si se dan los presupuestos de orden material para la suspensión provisional del acto demandado, es propio referir aspectos relativos la sustitución en el Régimen Pensional de los Miembros de la Fuerza Pública:

### **La sustitución en el Régimen Pensional de los Miembros de la Fuerza Pública**

Al respecto ha establecido la Corte Constitucional<sup>8</sup>:

*13. Esta Corporación ha considerado que la sustitución pensional está fundada en varios principios de la Carta Política, como la solidaridad, reciprocidad y universalidad<sup>411</sup>. Asimismo, este Tribunal constitucional ha sostenido que cuando fallece un miembro de la Fuerza Pública que percibía la asignación de retiro, es procedente reconocer a los beneficiarios del pensionado o afiliado del régimen exceptuado la sustitución pensional de dicha asignación. Según la jurisprudencia de esta Corporación, la figura de la sustitución "garantiza a los beneficiarios [...] el acceso a los recursos necesarios para subsistir en condiciones dignas, con un nivel de vida similar al que gozaban con anterioridad al fallecimiento del (la) pensionado(a)"<sup>421</sup>.*

*14. El artículo 48 constitucional, adicionado por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, señaló que, a partir de la vigencia de esa reforma a la Carta Política, no habría regímenes especiales ni exceptuados del régimen general de seguridad social, "sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública". Adicionalmente, el artículo 150, numeral 19, literal e), le atribuyó al Legislador la competencia para "fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública" (énfasis añadidos).*

Ahora bien, el Decreto 1091 de 1995, norma aplicable al caso concreto según la fecha de fallecimiento del causante, estableció el siguiente orden de beneficiarios para la sustitución de la asignación de retiro o pensión de sobreviviente de los miembros de la Fuerza Pública:

**Artículo 76.** *Orden de beneficiarios. Las prestaciones sociales por causa de muerte de un miembro del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo o en goce de asignación de retiro o pensión, se pagarán según el siguiente orden y proporción:*

<sup>8</sup> Sentencia T-064/20. Referencia: Expediente T-7.602.305. Magistrada Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. Bogotá D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil veinte (2020).

a) *La mitad al cónyuge o compañero(a) permanente sobreviviente y la otra mitad a los hijos del causante, en concurrencia éstos últimos en las proporciones de ley;*

b) *Si no hubiere cónyuge o compañero(a) permanente sobreviviente, las prestaciones corresponden íntegramente a los hijos en las proporciones de ley;*

c) *Si no hubiere hijos las prestaciones se dividirán, así:*

1. *Cincuenta por ciento (50%) para el cónyuge o compañero(a) permanente*

2. *Cincuenta por ciento (50%) para los padres en parte iguales;*

d) *Si no hubiere cónyuge, compañero(a) permanente sobreviviente no hijos, la prestación se dividirá entre los padres;*

e) *Si no concurren ninguna de las personas indicadas en este artículo, llamados en el orden preferencial en él establecido, la prestación se paga, previa comprobación de que el extinto era su único sostén, a los hermanos menores de edad y a los inválidos absolutos.*

f) *Si no existiere alguno de los beneficiarios de que tratan los literales anteriores de este artículo, la prestación corresponderá a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, una vez transcurrido el término prescriptivo de cuatro (4) años a que se refiere el artículo 60 de este Decreto.*

Este mismo orden fue ratificado en el Decreto 4433 de 2004.

Con fundamento en dicha norma, se puede establecer entonces que los padres del causante solo pueden acceder a la prestación o parte de ella, en los siguientes eventos:

1. En el caso de que el causante no tuviera hijos, donde les correspondería el 50%, pues el restante 50% le corresponde al cónyuge sobreviviente.
2. En el caso de que el causante no tuviera hijos ni cónyuge, le correspondería el 100% a los padres.

De lo anterior se colige que, en todo caso, los hijos siempre excluyen a los padres en este orden de beneficiarios, es decir que cuando existen hijos, los padres, bajo ninguna consideración, tienen derecho a la prestación.

#### **d. Pruebas:**

Ahora bien, se observa en el presente asunto con los documentos aportados en el expediente administrativo, lo siguiente:

- Resolución No. 01908 del 15 de noviembre de 2000.
- Resolución No. 00706 del 10 de agosto de 2006.
- Resolución No. 00323 del 28 de marzo de 2007.

- Resolución No. 002210 del 28 de marzo de 2009.
- Resolución No. 00651 del 19 de mayo de 2016.
- Sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Tercero de Familia de Manizales.
- Sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Manizales Sala Civil- Familia.
- Sentencia de primera instancia del Juzgado Octavo Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales.
- Sentencia de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Caldas.

### **2.5.3. Conclusión:**

Partiendo de que la medida cautelar tiene un carácter excepcional y que cuando se trata de la suspensión de actos administrativos, el art. 231 del CPACA indica que la solicitud procederá por violación de las disposiciones invocadas previa confrontación con el acto demandado o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, encuentra el Juzgado que la solicitud de suspensión de la resolución demandada habrá de concederse por lo siguiente:

La Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional demanda en este proceso y pide la suspensión provisional de la Resolución No. 01908 del 15 de noviembre de 2000 por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión por sustitución a los señores JOSÉ HUGO ESPINOSA y MARÍA OMAIRA ARENAS RESTREPO en condición de beneficiarios del intendente fallecido JHON JAIRO OSORIO ARENAS, argumentando que el reconocimiento se realizó en una clara transgresión del orden de beneficiarios que contempla el Decreto 1091 de 1995, vigente para la época del fallecimiento.

Confrontadas las normas citadas en el acápite anterior, y observado el acto administrativo demandado, es evidente que la prestación fue reconocida desconociendo el orden de beneficiarios que exige el artículo 76 del Decreto 1091 de 1995, es decir, que el acto administrativo cuestionado se encuentra en una clara contradicción con la norma que le sirve de fundamento.

En efecto, el hecho de que al momento de proferirse el acto los accionados no tuvieran conocimiento de la existencia de un beneficiario con mejor derecho y hubiesen percibido la prestación de buena fe, no les genera un derecho adquirido como pretende hacerlo ver su apoderado, pues lo que sucedió en el caso concreto es que sobrevino una causal de nulidad, en tanto se declaró, por la autoridad competente, la paternidad del señor JHON JAIRO OSORIO ARENAS frente a CRISTIAN CAMILO MURIEL MUÑOZ, nulidad cuya declaración se pretende a través del presente medio de control por orientación directa de la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas, quien consideró que frente al acto que revocó la prestación para los señores JOSÉ HUGO ESPINOSA y MARÍA OMAIRA ARENAS RESTREPO,

debían agotarse los trámites de la revocatoria directa, y, en su defecto, iniciar la demanda contencioso administrativa.



Como tampoco es de recibo el argumento según el cual los accionados por ser sujetos de especial protección constitucional, quienes eventualmente verían afectado su mínimo vital, deben continuar recibiendo una prestación a la cual no tienen derecho, en detrimento además de los derechos de CRISTIAN CAMILO MURIEL MUÑOZ, quien debió pasar gran parte de su niñez y de su adolescencia sin los recursos que por derecho le correspondían como beneficiario de primer orden del señor JHON JAIRO OSORIO ARENAS.

En ese sentido, es evidente que los señores JOSÉ HUGO ESPINOSA y MARÍA OMAIRA ARENAS RESTREPO no tenían derecho a la sustitución pensional que les fue otorgada, pues ante la existencia de un hijo del causante, estos quedaron excluidos para concurrir en la prestación y no es posible ni por interpretación legal ni constitucional otorgarles un derecho que no les corresponde en detrimento de quien sí es acreedor del mismo.

Así las cosas, se decretará la suspensión provisional del acto administrativo contenido en la Resolución No. 01908 del 15 de noviembre de 2000 y, en consecuencia, retirar de nómina a los señores JOSÉ HUGO ESPINOSA y MARÍA OMAIRA ARENAS RESTREPO.

Se precisa que el presente pronunciamiento no es de carácter definitivo, en tanto puede ser confirmado o desvirtuado en la sentencia que ponga fin a la instancia, ello atendiendo a expresa consagración del art. 299 del CPACA.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales,

### **RESUELVE**

**DECRETAR** la suspensión provisional de la Resolución No. 01908 del 15 de noviembre de 2000 expedida por el Subdirector General de la Policía Nacional, y en consecuencia, retirar de nómina a los señores JOSÉ HUGO ESPINOSA y MARÍA OMAIRA ARENAS RESTREPO, por lo analizado en la parte considerativa.

Se precisa que el presente pronunciamiento no es de carácter definitivo, en tanto puede ser confirmado o desvirtuado en la sentencia que ponga fin a la instancia, ello atendiendo a expresa consagración del art. 299 del CPACA.

### **NOTIFÍQUESE**

**Firmado Por:**

**Maria Isabel Grisales Gomez**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**004**  
**Manizales - Caldas**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **bb96459bdd8150c3df170304334819eb9cbd156bfe539880b8705d205e60a3b9**

Documento generado en 13/12/2021 03:48:17 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO CIRCUITO JUDICIAL DE MANIZALES**

Manizales, diciembre trece (13) de dos mil veintiuno (2021)

**A.I No. 1093**

**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación No.:** 17-001-33-33-004-2021-00075  
**Demandante:** OMAIRO LÓPEZ LÓPEZ  
**Demandado:** DEPARTAMENTO DE CALDAS – SECRETARIA DE HACIENDA

**ASUNTO**

Procede el Juzgado a resolver sobre la admisión de la demanda, conforme a lo preceptuado por la Ley 1437 de 2011, Ley 2080 de 2021, en concordancia con el Decreto 806 de 2020.

**CONSIDERACIONES**

Habiendo sido interpuesto el presente medio de control por el señor **OMAIRO LÓPEZ LÓPEZ**, se dispuso mediante auto, la corrección de algunas falencias observadas en el libelo inicial. Se tiene que la parte demandante ha procedido a la corrección de la demanda, conforme al escrito y anexos presentados e incorporados en el expediente digital, dentro de la oportunidad legal.

Por lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE MANIZALES**,

**RESUELVE**

**PRIMERO: ADMITIR** la demanda que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instauró el señor **OMAIRO LÓPEZ LÓPEZ** en contra del **DEPARTAMENTO DE CALDAS** por reunir los requisitos señalados en la ley.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** personalmente mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, la cual se entenderá realizada transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje (Art. 48 -Decreto 2080 /2021 que modificó el artículo 199 del CPACA), así:

- Al Gobernador del Departamento de Caldas (Art. 159 CPACA), o quien éste haya delegado la facultad de recibir notificaciones judiciales.
- A la Agente del Ministerio Público Delegada ante este Juzgado Administrativo.

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825



**TERCERO: CORRER** traslado de la demanda **AL DEPARTAMENTO DE CALDAS**, al **MINISTERIO PÚBLICO**, por el término de 30 días, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 172 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 del CPACA modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**CUARTO: REMITIR** al buzón de correo electrónico de la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, copia electrónica del auto admisorio, en conjunto con la demanda y sus anexos, de conformidad con el art. 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 48 de la Ley 2080 de 2021

**QUINTO: REQUERIR** a las partes y a la señora Procuradora Judicial para Asuntos Administrativos que los escritos y memoriales se presenten de manera virtual en formato PDF a la siguiente dirección electrónica [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**SEXTO: PREVENIR** a la entidad demandada para que, con la contestación a la demanda, allegue el expediente administrativo completo que contenga los antecedentes del acto acusado, so pena de que el funcionario encargado incurra en falta disciplinaria gravísima (Par 1 - art 175 del CPACA).

**SÉPTIMO: REQUERIR** a la parte demandante que debe suministrar al despacho, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los escritos o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial. (Art. 35 del Decreto 2080/2021 que modificó el numeral 7 del artículo 62 de la Ley 1437 de 2011).

**OCTAVO: ADVERTIR** a los intervinientes que, desde los canales digitales que sean informados, se originaran las actuaciones y se surtirán las notificaciones, siempre y cuando no se informe un nuevo canal. De igual forma, se precisa sobre el deber que tienen de comunicar cualquier cambio de dirección o medio electrónico, so pena de que sigan remitiendo las comunicaciones al anterior.

**NOVENO: NOTIFICAR** por estado electrónico a la parte demandante (Art. 48 del Decreto 2080/2021).

**DÉCIMO: RECONÓZCASE** personería para actuar en nombre y representación del señor **OMAIRO LÓPEZ DÍAZ** al abogado **SANTIAGO LÓPEZ MARTÍNEZ**, identificado con cédula No. 1.053.844.534 de Manizales –Caldas T.P. No. 308.624del C. S. de la Judicatura, en los términos del poder visto en archivo 05SubsanacionDemanda.pdf del expediente electrónico.

**NOTIFIQUESE y CUMPLASE**

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

**Firmado Por:**

**Maria Isabel Grisales Gomez  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
004  
Manizales - Caldas**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **af285317b4f5e3ef7b2b145b6778de5ed937e4203a9343f7923fb8f9a551a52a**  
Documento generado en 13/12/2021 03:48:18 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
MANIZALES

---

Manizales, diciembre trece (13) de dos mil veintiuno (2021)

A No. 1118

**REFERENCIA:**

**Medio de control** : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO -  
LESIVIDAD

**Demandante(s)** : COLPENSIONES

**Demandado(s)** : ALBERTO - ZULUAGA ARCE

**Radicación No.** : 17001333100420210018200

**ASUNTO**

Procede el Despacho a resolver el recurso de apelación presentado por el apoderado sustituto de la entidad demandante.

**CONSIDERACIONES**

**DEL RECURSO DE APELACIÓN:**

Una vez notificada de la demanda y habiéndose corrido traslado de la solicitud de la medida provisional al demandado, el Despacho se pronunció negando la medida cautelar solicitada por la demandante.

Inconforme con la decisión el apoderado sustituto de COLPENSIONES, presenta de manera oportuna<sup>1</sup>, recurso de apelación, al mismo se le corrió el traslado el correspondiente, sin que se hubiera presentado pronunciamiento al respecto.

Respecto a los recursos que proceden frente a las medidas cautelares, el artículo 236 del CPACA, señala:

*ARTÍCULO 243 (modificado por la Ley 2080 de 2021, art 62).APELACION. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia*

(...)

*5) el que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar*

Teniendo en cuenta la codificación anterior, se concluye que la decisión recurrida es pasible del recurso de apelación, en los términos del art. 243 del CPACA., y que el mismo fue instaurado en término, esto es, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la providencia apelada; que el mismo fue debidamente sustentado conforme se observa en

---

<sup>1</sup> 22 DE OCTUBRE DE 2021

archivo pdf 12 del expediente electrónico. De igual manera, por Secretaría se surtió el trámite correspondiente, esto es, se dio traslado del mismo a las demás partes procesales.

En conclusión, se concederá el recurso de apelación, impetrado por la entidad demandante, en contra del auto que decreto la medida provisional formulado por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

Por lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONCEDER** el recurso de APELACIÓN en el efecto devolutivo, presentado por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, frente al auto de fecha 15 de octubre de 2021, el cual negó el decreto de la medida provisional solicitada por COLPENSIONES.

**SEGUNDO: EJECUTORIADA** la presente decisión, remítase el expediente electrónico a la OFICINA JUDICIAL para su reparto entre los Magistrados del Honorable Tribunal Administrativo de Caldas.

**TERCERO: ACEPTAR LA SUSTITUCION** del poder presentada por COLPENSIONES al **DR RAFAEL EDUARDO RAMOS HERRERA**, C.C No 1.119.837.078 T. P No 210741 del C. S. de la J.,

#### **NOTIFÍQUESE**

**Firmado Por:**

**Maria Isabel Grisales Gomez**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**004**  
**Manizales - Caldas**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **09b01cfa779e693fce643e98a5c789632dbfb28911c366827a23de04afa3d8d1**

Documento generado en 13/12/2021 03:48:19 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales, trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**A.I. No. 1120**

**Proceso : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**Radicación No. : 17001-33-33-004-2021-00229-00**  
**Demandante : LUIS ORLANDO SIERRA PANQUEVA**  
**Demandado : DEPARTAMENTO DE CALDAS- INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS**

**ASUNTO**

Procede el Juzgado a resolver sobre la admisión de la demanda.

**CONSIDERACIONES**

A través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho el accionante pretende la nulidad de las Resoluciones Nros. 0495 del 30 de diciembre de 2020, 0029 del 15 de enero de 2021 y 070 del 04 de febrero de 2021, proferidos por la Industria Licorera de Caldas- Departamento de Caldas, por medio de los cuales se negó al accionante, en calidad de cónyuge de la fallecida, el reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente causada por la señora Blanca Isabel Serna Uribe.

Para efectos de determinar a quien corresponde el conocimiento de la demanda, el Despacho ordenó como petición previa, a través de auto de sustanciación del 18 de noviembre de 2021, oficiar a la Industria Licorera de Caldas para que indicará de qué manera vinculó a la señora Blanca Isabel Serna Uribe para que prestara sus servicios a esta entidad y cuáles eran sus funciones.

Dentro del término otorgado para ello la entidad requerida allegó Oficio No. ILC 0900 del 22 de noviembre de 2021, mediante el cual indica:

*“(…), nos permitimos anexar el contrato de trabajo suscrito entre la señora Blanca Isabel Serna Uribe y la Industria Licorera de Caldas, en el cual se evidencia en la hoja 2 del mismo, en el punto observaciones: Se hace constar que viene trabajando al servicio de la Licorera desde el día 12 de mayo de 1955.*

*Respecto a las funciones desempeñadas por la señora Serna Uribe al servicio de la Industria Licorera de Caldas, según la cláusula primera del contrato anexo dice: “El trabajador” se obliga con “El Patrono” a incorporar su capacidad normal de trabajo en el desempeño de funciones de Obrera, de conformidad con los reglamentos, órdenes e instrucciones de “El Patrono”, cargo que desempeñaba en la ciudad de Fábrica de*

*Manizales."*

Al oficio anexó "CONTRATO DE TRABAJO" suscrito entre la Industria Licorera de Caldas y la señora Blanca Isabel Serna Uribe.

Respecto de la diferencia entre Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha establecido:

Como es sabido, la vinculación del empleado público y del trabajador oficial es diferente. El primero, se ata a la administración mediante una modalidad legal o reglamentaria que involucra un régimen previamente establecido en la ley y que regula el ingreso, la permanencia, el ascenso y el retiro, lo cual se concreta con el nombramiento y la posesión. El trabajador oficial por su parte se vincula mediante un contrato de trabajo que se regula a través de sus cláusulas convencionales y su existencia se define según la necesidad del servicio en la rama ejecutiva, vale decir, a la actividad que deban cumplir de acuerdo a los fines estatales, (...).

Pues bien, el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, establece:

**ARTICULO 2o. COMPETENCIA GENERAL.** *La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:*

*1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.*

(...)

(Negrilla del Despacho)

En contraprestación, el artículo 105 del CPACA prescribe:

*"Art. 105.- Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:*

[...]

*4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales" (Negrilla fuera del texto).*

[...]

En ese sentido y teniendo en cuenta que en este caso se trata de una controversia en la cual se discute el derecho a la pensión de sobreviviente causada por una trabajadora oficial, se concluye que nos encontramos ante un debate que debe ser resuelto por la jurisdicción ordinaria laboral según las voces de las normas que se acaban de citar, independientemente de que medien unos actos administrativos que resolvieron la petición.

Por lo anterior, este Despacho no puede avocar el trámite de la presente controversia por falta de jurisdicción, lo cual pasa a declararse y a ordenar

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION "B". Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015). Rad. No.: 68001-23-31-000-2004-02762-01(1960-11).

la remisión a la jurisdicción competente para su correspondiente reparto,

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE MANIZALES,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR** la falta de jurisdicción para conocer de la demanda que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instauró el señor LUIS ORLANDO SIERRA PANQUEVA en contra del DEPARTAMENTO DE CALDAS- INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. REMÍTASE** el proceso de la referencia a la Oficina Judicial para que sea repartido entre los Juzgados Laborales del Circuito de Manizales.

**TERCERO: EJECUTORIADO** el presente proveído, háganse las anotaciones del caso en el Sistema Siglo XXI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado Por:

**Maria Isabel Grisales Gomez**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**004**  
**Manizales - Caldas**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **cb6b841b0db5ca25ed0476443c24ce01f1766aab97b1d4b986d9f303a2963c0c**

Documento generado en 13/12/2021 03:48:14 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>