



## JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

<b>RADICADO</b>	17001-33-33-001-2021-00036-00
<b>MEDIO CONTROL DE</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>COLPENSIONES</b>
<b>ASUNTO</b>	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL
<b>AUTO</b>	<b>637. Estado 072 del 13 de mayo de 2021</b>

Se decidirá la solicitud de medida cautelar presentada con la demanda, de suspensión provisional de los actos administrativos acusados en el presente proceso.

### ANTECEDENTES

#### Sustento de la solicitud

Con el escrito de la demanda, la parte demandante solicitó la suspensión provisional, únicamente en lo que respecta a la distribución de la cuota parte pensional a cargo del Patrimonio Autónomo custodiado por delegación por la Dirección Territorial de Caldas, del acto administrativo cuya nulidad persigue y mediante el cual COLPENSIONES reconoció el pago de una pensión de vejez a favor de la señora MARÍA ACENETH ALARCÓN VERA

Sustentó la suspensión provisional, señalando que el Contrato de Concurrencia 083 de 2001, del cual la Dirección Territorial de Salud de Caldas<sup>1</sup> es administradora de sus recursos, ostenta una destinación específica, no pudiendo disponer de partidas presupuestales para otros fines, pues ello acarrearía la comisión de un delito toda vez que dichos recursos don de carácter público

Argumentó que la resolución demandada vulneró las estipulaciones específicas del contrato mencionado, dado que la señora María Aceneth Alarcón Vera no se pensionó antes del 31 de diciembre de 1993 ni su vinculación estaba vigente con corte a esa misma fecha, por lo tanto no

---

<sup>1</sup> En adelante DTSC

figura dentro del listado de beneficiarios del extinto fondo del pasivo prestacional del sector salud contenido en la resolución no. 02937 del 20 de noviembre del 2000 emanada del Ministerio de Salud, motivo por el cual su pasivo no quedó financiado dentro del Convenio de Concurrencia 083/2001.

Manifestó también que según la legislación vigente, las entidades llamadas a responder por el pasivo causado de la señora Montoya Giraldo, son la Nación en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Caldas, puesto que son estos los responsables de financiar el pasivo causado por el personal del sector salud hasta el 31 de diciembre de 1993.

Para finalizar indicó que, se presentó una violación al debido proceso en la formación del acto enjuiciado por parte de Colpensiones en cuanto que dicha resolución tiene como sustento unos certificados de información laboral que no fueron confirmados por la autoridad competente

#### **Traslado de la medida.**

A través de correo electrónico enviado a Colpensiones el 6 de abril de 2021, se procedió a notificar la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promueve la DTSC y en el mismo acto de notificación, se puso en conocimiento de la demandada el auto por medio del cual se da traslado por un término de 5 días, de la solicitud de suspensión provisional de los actos acusados en la demanda.

Colpensiones no se pronunció al respecto dentro del del término de traslado.

### **CONSIDERACIONES**

#### **Procedencia de la suspensión provisional.**

Las medidas cautelares, son instrumentos a través de los cuales se protege de manera provisional y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que está siendo controvertido en ese mismo proceso, como protección de esos derechos, el artículo 238 de la Constitución Política dispuso que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de ser impugnados por vía judicial, por los motivos y con los requisitos que establece la ley.

La ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, reguló la procedencia de las medidas cautelares, como un instrumento concreto de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia, que busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia.

Es así como el artículo 229 de dicha norma, regula la procedencia de las

---

<sup>2</sup> En adelante CPACA

medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el artículo 231, dispone los requisitos que deben tenerse en cuenta para que proceda su decreto :

*“Art. 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...”*

De conformidad con lo anterior, cuando el juez encuentre que evidentemente hay una violación de ley, podrá directamente tomar la decisión de suspensión provisional sin necesidad de esperar a la finalización del proceso, es por ello que al momento de estudiar la solicitud de medida cautelar, habrá de analizarse (i) que la medida se solicite con fundamento en el mismo concepto de violación incluido en la demanda o en argumentos expuestos en escrito separado y que (ii) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos del acto que se acusa de nulidad pueda acontecer si la violación de las disposiciones invocadas surge, es decir, que del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores se determine la clara violación de estas o ello se determine del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Si bien, el artículo 229 del CPACA indica que se pueden decretar todas las medidas que se consideren necesarias, dicha decisión está sujeta a que la medida sea procedente, por lo que el demandante debe presentar documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida que concederla.

### **Normas violadas en el caso concreto.**

El demandante considera que el acto acusado es contrario a la constitución y a la ley pues adolece en primer término de falsa motivación, toda vez que Colpensiones transgredió la destinación exclusiva y específica de los recursos públicos contenidos en el Contrato de Concurrencia 083 de 2001, pues la señora Alarcón Vera no figura dentro de la lista de beneficiarios del otrora “Pasivo Prestacional del Sector Salud” por lo tanto la financiación del pasivo pensional causado, y del que se desprende la fijación de la cuota parte hecha por la entidad, debe soportarse de otro modo.

Por otro lado, expone que vulnera el debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior, en razón a que Colpensiones no atendió la objeción

presentada por la DTSC respecto del proyecto de liquidación, aduciendo que “los formatos de información laboral que sirvieron como sustento para reconstruir la historia laboral de la afiliada fueron confirmados, sin que se presentara objeción de los tiempos presuntamente a cargo del Patrimonio Autónomo; no obstante; se observa una vulneración al debido proceso, por cuanto la confirmación a que se hace referencia, fue emitida por la ESE San José de Aguadas y por el Municipio de Palestina, y no por la Dirección Territorial de Salud de Caldas, entidad competente para el presente caso”.

Al respecto, expone que en virtud de la ley 60 de 1993, ahora derogada, en su artículo 33 se implementó el Fondo Nacional del Sector Salud, el cual garantizaría el pago del pasivo prestacional por concepto de cesantías, reservas para pensiones y pensiones de jubilación, causadas hasta el fin de la vigencia presupuestal de 1993, o de los servidores que estuvieran vinculados a dichas entidades de salud a la fecha de corte el 31 de diciembre de esa anualidad.

En igual sentido, el artículo 242 de la ley 100 de 1993 dispone:

*“ARTÍCULO 242. **Fondo Prestacional del Sector Salud.** El fondo del pasivo prestacional para el sector salud, de qué trata la Ley 60 de 1993, cubrirá las cesantías netas acumuladas y el pasivo laboral por pensiones de jubilación causado a 31 de diciembre de 1993.*

*El costo adicional generado por concepto de la retroactividad de cesantía del sector salud que a la vigencia de esta Ley tienen derecho a ello, conforme al artículo 33 de la Ley 60 de 1993, y para los fines previstos en ésta, será asumido por el Fondo del Pasivo Prestacional y las entidades territoriales, en los plazos y términos de concurrencia que establece la misma Ley.*

(...)

*En el caso de que las instituciones a que se refiere el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y para los efectos allí previstos, estén reconociendo por un régimen especial un sistema pensional distinto del exigido por la entidad de previsión social a la cual se afilien o se encuentren afiliados los trabajadores correspondientes, la pensión será garantizada por el Fondo del Pasivo Prestacional y las entidades territoriales, hasta el momento en que el trabajador reúna los requisitos exigidos por la entidad de previsión y los diferenciales de pensión serán compartidos y asumidos por el Fondo, las entidades territoriales y la mencionada entidad previsional, en la proporción que a cada cual le corresponda.*

*Las entidades del sector salud deberán seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que están obligadas hasta tanto no se realice el corte de cuentas con el fondo prestacional y se*

*establezcan para cada caso la concurrencia a que están obligadas las entidades territoriales en los términos previstos en la Ley 60 de 1993.”*

Por otro lado, la actora señala que la Dirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial del Ministerio de Salud el 11 de junio de 1999 emitió Certificado de Calidad de Beneficiarios de las personas que reunían los requisitos de ley que en aquella data, certificado que fue aprobado oficialmente por el Ministerio de Salud mediante Resolución No.02937 del 20 de noviembre del 2000, reconoció la calidad de Beneficiarios del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud a los funcionarios pertenecientes a dicho sector en el Departamento de Caldas.

A su vez, el Contrato de Concurrencia suscrito entre el Ministerio de Salud, Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, Departamento de Caldas, Municipio de Manizales y el Hospital Rafael Henao Toro, fija la participación de cada uno de estos entes para la financiación de la deuda con los funcionarios reconocidos como beneficiarios del Fondo del Pasivo Prestacional del sector Salud, cubriendo los saldos causados y acumulados por éstos por concepto de reserva pensional de activos y reserva pensional de jubilados.

Por último, en cuanto al procedimiento a seguir por parte de las entidades de previsión para reconocer mesadas pensionales cuya financiación se efectúe a través del mecanismo de cuotas partes, la ley 33 de 1985 dispone:

*“ARTÍCULO 2º. La Caja de Previsión obligada al pago de pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ellas, o contra las respectivas Cajas de Previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince (15) días para objetarlo, vencido el cual se entenderá aceptado por ellos.”*

### **Medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos de los actos administrativos.**

El artículo 230 del CPACA, regula la clase de cautelas que se pueden decretar dentro de los procesos administrativos, entre los que se encuentra la dispuesta en el numeral 3 de dicho artículo cual es, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, medida que también se encuentra en el artículo 238 de la Constitución Política, dicha cautela tiene como esencia, evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su

constitucionalidad o legalidad en el proceso ordinario.

Es así como para determinar la procedencia de esta clase de medida cautelar, el juez debe confrontar la legalidad del acto acusado con las normas que se estiman infringidas, lo cual permite abordar el objeto del proceso y la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, en una instancia en la cual las partes aún no han ejercido con plenitud su derecho de defensa, sin que esta valoración inicial constituya un prejuzgamiento, tal y como lo dispone el inciso segundo del artículo 229 del CPACA, ello teniendo en cuenta que la resolución de la medida parte de un conocimiento sumario y de un estudio que no está sujeto a la decisión final del proceso.

Por lo tanto, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere una decisión de fondo o definitiva.

### **Caso Concreto.**

Solicita la parte actora la suspensión provisional de los efectos en cuanto a la distribución de la cuota parte pensional endilgada al Patrimonio Autónomo custodiado por la DTSC, de la resolución GNR 423057 del 12 de diciembre, emitida por Colpensiones y mediante la cual se reconoce el pago de una pensión de vejez a favor de la señora María Aceneth Alarcón Vera, petición a la que la parte demandada no se opuso en el término concedido para ello.

En primer lugar, con las pruebas obrantes en el expediente se tiene por demostrado lo siguiente:

- Que en virtud a la resolución GNR 423057 del 12 de diciembre, Colpensiones reconoció y ordenó el pago de una pensión de vejez a favor de la señora María Aceneth Alarcón Vera, la que sería financiada por Colpensiones y el Patrimonio Autónomo custodiado por la DTSC.
- Que mediante oficio BZ 2020\_10831571-2500781 del 24 de noviembre de 2020, Colpensiones notifica la Resolución GNR 423057 a la DTSC.
- Que en virtud al certificado de calidad de beneficiarios del pasivo prestacional del Departamento de Caldas del 11 de junio de 1999, la señora Alarcón Vera no figura dentro del listado de beneficiarios.
- Que mediante Contrato de Concurrencia 083 de 2001 suscrito por el Ministerio de Salud, Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, Departamento de Caldas, Municipio de Manizales y el Hospital Rafael Henao Toro, se fijó la participación de estos entes para la financiación de la deuda de los funcionarios reconocidos como beneficiarios del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, y el carácter público y destinación específica de dicho fondo.

Se encuentra entonces sumariamente probado que al Patrimonio Autónomo custodiado por la DTSC obedece a una destinación específica la cual es la

financiación de la deuda por concepto de reserva pensional de activos y reserva pensional de jubilados y cesantías, causados por los beneficiarios reconocidos del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud del Departamento de Caldas, cubriendo los saldos causados por éstos entre el 01 de septiembre de 1979 a 31 de diciembre de 1993.

Consecuencia de lo anterior, parece evidente que autorizar pagos fuera de las atribuciones para los cuales fue constituido dicho Patrimonio Autónomo, transgrediría el carácter público de los recursos allí contenidos y del mismo modo iría en detrimento de los derechos e intereses de los beneficiarios que dicho fondo pretende respaldar.

Ahora bien, en cuanto a la vulneración del derecho al debido proceso que argumenta la parte actora, si bien es cierto que señaló que no existía expediente dentro de la entidad respecto al procedimiento administrativo de reconocimiento pensional de la señora Alarcón Vera, al igual que fue notificada de tal reconocimiento el día 30 de noviembre del 2020 por medio del oficio BZ 2020\_10831571-2500781, de allí no se desprende necesariamente que Colpensiones hubiera defraudado el procedimiento definido para la constitución de la liquidación y posterior asignación de la cuota parte endilgada a la DTSC.

Aun así, era en la entidad demandada, en este caso Colpensiones, sobre quien reposaba la carga probatoria que diera constancia del cumplimiento del procedimiento administrativo en la configuración del acto que reconoció la pensión de la señora Alarcón Vera, atribución que no fue consumada toda vez que la entidad no se manifestó sobre la solicitud de suspensión provisional en la oportunidad procesal concedida.

Por todo lo expuesto, se concluye que se cumplen con los requisitos señalados por el artículo 231 del CPACA, para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto acusado, razón por la cual se decretará tal solicitud.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral Del Circuito De Manizales

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECRETAR** la suspensión provisional parcial de la **Resolución GNR 423057** del 12 de diciembre, emitida por la Dirección Colombiana de Pensiones - Colpensiones y mediante la cual se reconoce el pago de una pensión de vejez a favor de la señora María Aceneth Alarcón Vera, en cuanto a los efectos de la distribución de la cuota parte pensional endilgada al Patrimonio Autónomo custodiado por Dirección Territorial de Salud de Caldas.

**SEGUNDO:** Por secretaría, líbrese el oficio correspondiente a la Dirección Colombiana de Pensiones - Colpensiones

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, continúese con el trámite pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y  
CÚMPLASE**



**CARLOS MARIO ARANGO HOYOS**

**Juez**

**DOC.**

**Firmado Por:**

**CARLOS MARIO ARANGO HOYOS  
JUEZ**

**JUEZ - JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE LA  
CIUDAD DE 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:

**39ca59c4679cf9e11bdbb7f4f5881485d1b6ba09072399d71  
8e0465f1ba9b95e**

Documento generado en 12/05/2021 03:42:22 PM

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