



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

RADICADO	17001-33-33-001-2021-00081-00
MEDIO DE CONTROL	DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS
DEMANDADO	COLPENSIONES
ASUNTO	RESUELVE SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL
AUTO	723
ESTADO	081 DEL 28 DE MAYO DE 2021

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 de la Dirección Territorial de Salud Caldas¹, del acto administrativo cuya nulidad persigue y mediante el cual el Instituto de Seguros Sociales² (ahora Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones) reconoció el pago de una pensión de vejez a favor de la señora CARMEN NURIA LADINO LADINO

Sustentó la solicitud de suspensión provisional, señalando que la entidad no fungió como empleadora de la señora Ladino Ladino, y que adicionalmente para el periodo en el que se causó el pasivo endilgado por el ISS, la entidad no gozaba de personería jurídica, pues esta solo la adquirió a partir del 19 de octubre de 1999, por lo tanto en su concepto no sería la encargada de financiar la cuota parte asignada.

Por otro lado, señaló que la DTSC solo es administradora de los recursos que componen el Patrimonio Autónomo instituido a través del Contrato de Concurrencia No. 083 de 2001, pues se trata de dos entidades distintas,

¹ En adelante DTSC.

² En adelante ISS.

además de que dicho patrimonio 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 aunque la señora Ladino Ladino fue incluida como beneficiaria en calidad de activa del Patrimonio Autónomo (Contrato de Concurrencia No. 083 de 2001) la reserva económica que reposa en dichos recursos dispone de una partida para el pago de un bono pensional y no para cuotas partes pensionales, motivo por el cual, en razón al carácter específico del Patrimonio, dicha obligación se tendría que financiar de otro modo.

Para finalizar, indicó que se presentó una violación al debido proceso en la formación del acto enjuiciado por parte de Colpensiones en cuanto que no se brindó la oportunidad procesal de objetar la cuota parte asignada, y una vez expedido el acto, tampoco cumplió con la obligación de subsanar el incumpliendo del trámite referido.

Traslado de la medida.

A través de correo electrónico enviado a Colpensiones el 13 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 dio 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 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 2011³, 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.

³ En adelante CPACA

Es así como el artículo 229 de dicha norma, regula la procedencia de las 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 falta de legitimación por pasiva, toda vez que el ISS endilgó cuotas partes a una entidad que carecía de responsabilidad en la financiación del pasivo generado por la señora Ladino Ladino, pues en ningún momento la DTSC fungió como su empleadora, y del mismo modo, aunque dicha entidad administra el Patrimonio Autónomo del cual la jubilada reconocida figura como beneficiaria, los recursos de ambas personas jurídicas son autónomos y específicos.

Por otro lado, expone que vulnera el debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior, en razón a que Colpensiones no atendió las objeciones presentadas por la DTSC respecto a las cuentas de cobro allegadas, y en las cuales argumentó que no se brindó la oportunidad procesal de objetar la cuota parte asignada, y una vez expedido el acto, tampoco cumplió con la obligación de subsanar, incumpliendo del trámite referido.

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 otra parte, indicó que 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.”

De igual forma, expuso que según concepto 1895 de 2008 expedido por el Consejo de Estado, las entidades acreedoras tienen la obligación de subsanar el incumplimiento del traslado del proyecto de acto administrativo, por lo que deberán realizar consulta “ex – post” del acto expedido, a las entidades cuota artistas, y estas a su vez, tendrán la oportunidad de objetar dicha obligación.

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 las 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, de la Resolución No. 2542 del 18 de abril de 2008, emitida por el Instituto de Seguros Sociales y mediante la cual se reconoce el pago de una pensión de jubilación a favor de la señora Carmen Nuria Ladino Ladino, petición a la que la parte demandada no se opuso en el término concedido para ello.

En primer lugar, en lo que va adelantado del proceso obran las siguientes pruebas

- La resolución No. 2542 del 18 de abril de 2008, en la que el ISS reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación a favor de la señora Carmen Nuria Ladino Ladino, la que sería financiada por cuotas partes endilgadas al Seguro Social (ahora Colpensiones) y otra en cabeza del Hospital San Juan de Dios de Riosucio y Dirección Territorial de Caldas.
- Oficio BZ 2020_10831571-2500781 del 24 de noviembre de 2020, Colpensiones notifica la Resolución No. 2542 de 2008.
- Ordenanza No. 2 de octubre 12 de 1990 el Servicio de salud de Caldas se transforma en la Dirección Seccional de Salud de Caldas y se especifica su régimen.
- Certificado de calidad de beneficiarios del pasivo prestacional del Departamento de Caldas del 11 de junio de 1999, la señora Alarcón Vera figura dentro del listado de beneficiarios.
- 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, el cual a su vez sería administrado por delegación por la DTSC.

Se encuentra entonces probado de manera sumaria que la Dirección Territorial de Salud de Caldas es un organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que se diferencia del E.S.E Hospital San Juan de Dios de Riosucio, Caldas, entidad en la cual laboró la señora Ladino Ladino; y del Patrimonio Autónomo creado mediante contrato de concurrencia 083 de 2001.

Consecuencia de lo anterior, parece evidente indicar que la responsabilidad de financiar el pasivo causado entre el 16 de enero de 1985 hasta el 30 de agosto de 1985 a favor de la señora Carmen Nuria, no reposaría sobre la DTSC, toda vez que ni fungió como entidad empleadora, ni sus recursos propios son los llamados a cubrir los saldos causados entre el 01 de

septiembre de 1979 a 31 de diciembre de 1993, por concepto de reserva pensional de activos y reserva pensional de jubilados y cesantías.

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 Ladino Ladino, 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 el ISS 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 Ladino Ladino, 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

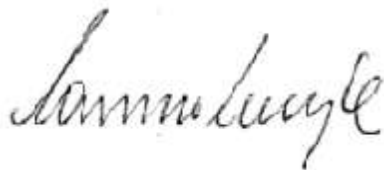
RESUELVE

PRIMERO: **DECRETAR** la suspensión provisional parcial de la **Resolución No. 2542** del 18 de abril de 2008, emitida por el Instituto de Seguros Sociales (ahora Dirección Colombiana de Pensiones - Colpensiones) y mediante la cual se reconoce el pago de una pensión de jubilación a favor de la señora Carmen Nuria Ladino Ladino en cuanto a los efectos de la distribución de la cuota parte pensional endilgada a la 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:

**4b067c40b6b7ca813fcfdb0db23d563b330615941ed1246de
8d06e44ec24e1a5**

Documento generado en 27/05/2021 12:14:06 PM

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