

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, Caldas. Abril veintiocho (28) de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 0442

RADICACIÓN	17001 33 39 005 2021 00276 00
MEDIO DE CONTROL	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
DEMANDANTE	Dirección Territorial de Salud de Caldas
DEMANDADO	Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES; Departamento de caldas y el Hospital San José de Neira
ESTADO ELECTRÓNICO	064 de mayo 02 de 2023

Se procede a continuación a decidir sobre la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante.

I. ANTECEDENTES

A través del ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho, la parte actora pretende que se declare la nulidad parcial de la **RESOLUCIÓN SUB 168202 del 22 de julio de 2021** -notificado el 28 de julio de 2021- y emanada por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, mediante la cual se reconoció pensión de vejez a favor de la señora GLORIA ESTHER OROZCO ACEVEDO, en cuanto a la distribución de las cuotas partes que financian la prestación llevada a cabo por COLPENSIONES, prevista en el ordinal tercero de la mencionada resolución, en donde se le atribuye a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, 575 días. Y como consecuencia de ello, se declarare, entre otras cosas, que la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS NO ES LA ENTIDAD COMPETENTE Y RESPONSABLE de asumir el pago de la cuota parte causada por la señora GLORIA ESTHER OROZCO ACEVEDO, cuando laboró para la E.S.E HOSPITAL SAN JOSÉ DE NEIRA, CALDAS desde el 15 de julio de 1980 hasta el 19 de febrero de 1982.

SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

En escrito separado, la Apoderada Judicial de la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS solicitó al Despacho como **MEDIDA CAUTELAR**, consistente en la suspensión provisional de los efectos de la RESOLUCIÓN SUB 252906 del 30 de septiembre de 2021, (debe entenderse que en realidad se trata de la **RESOLUCIÓN SUB 168202 del 22 de julio de 2021**, como lo sostiene el final de su escrito y en consonancia con la demanda), únicamente en lo que respecta a la distribución de la cuota parte pensional a cargo de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, para lo cual COLPENSIONES deberá asumir la prestación hasta tanto se resuelva el fondo de la litis en los términos del numeral 3° del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, con fundamento en la falta de legitimación de la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS para el reconocimiento de cuota parte pensional.

Para ello, argumenta que COLPENSIONES se equivocó al indicar en la parte resolutive de la RESOLUCIÓN SUB 168202 del 22 de julio de 2021, que la responsabilidad de los periodos en precedencia le correspondía a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, toda vez que en la parte motiva del acto administrativo de reconocimiento pensional, indicando que dicha responsabilidad le asistía al PATRIMONIO AUTÓNOMO, presuntamente en concordancia con el certificado de información laboral expedido por la ESE Hospital San José de Neira.

Precisa además, que el Ministerio de Salud, Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, Departamento de Caldas, Municipio de Manizales y el Hospital Rafael Henao Toro (sic), se suscribió el CONTRATO DE CONCURRENCIA No. 083 DE 2001, allí 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, mediante la Resolución 02937 del 20 de noviembre del 2000; cubriendo de esta manera los saldos causados por éstos ENTRE EL 01 DE SEPTIEMBRE DE 1979 A 31 DE DICIEMBRE DE 1993, por concepto de reserva pensional de ACTIVOS (BONOS) y títulos pensionales) y reserva pensional de jubilados (pensiones) y cesantías. Por lo que al verificarse el listado de beneficiarios del pasivo prestacional del sector salud, se encontró que la señora GLORIA ESTHER OROZCO ACEVEDO fue incluida como beneficiaria de los recursos del PATRIMONIO AUTÓNOMO (CONTRATO DE CONCURRENCIA 083/2001) en calidad de ACTIVA, reportada por el Hospital SAN JOSÉ DE NEIRA, CALDAS, es decir que en dicho Patrimonio Autónomo, se encuentra una reserva económica para cubrir el pasivo pensional (BONO PENSIONAL) por el periodo laborado en esa entidad hospitalaria desde el 15/07/1980 hasta el 19/02/1982.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, la reserva económica que reposa en el Patrimonio Autónomo (Contrato de Concurrencia 083/2001) dispone de una partida para el pago de un BONO PENSIONAL y NO CUOTAS PARTES PENSIONALES, razón por la cual son las entidades concurrentes NACIÓN EN CABEZA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL DEPARTAMENTO DE CALDAS, LOS LLAMADOS PARA QUE DE MANERA ARTICULADA, DEN LAS INSTRUCCIONES sobre la forma en la que deben financiarse las acreencias pensionales causadas para aquellos beneficiarios del Contrato de Concurrencia 083/2001, como es el caso de la señora GLORIA ESTHER OROZCO ACEVEDO; atendiendo que, la DESTINACIÓN que se le debe brindar a los mencionados recursos es EXCLUSIVAMENTE la estipulada en el mencionado contrato; NO PUDIÉNDOSE DISPONER PARTIDAS PRESUPUESTALES PARA OTROS FINES; PUES ELLO ACARREARÍA LA COMISIÓN DE UN DELITO.

Además de lo anterior, considera la apoderada de la demandante que se ha

incurrido en violación al debido proceso en la formación del acto enjuiciado, como quiera que COLPENSIONES no tiene reunidos los requisitos mínimos para la ejecutividad y ejecutoriedad de la resolución de pensión con base en la cual se reconoce la pensión de vejez de la señora OROZCO ACEVEDO y a su vez, endilga las cuotas partes pensionales a una ENTIDAD DESPROVISTA DE RESPONSABILIDAD ALGUNA; toda vez que se encuentran ausentes elementos sine qua non para completar el adecuado proceso de vinculación de los cuota partistas, y a ello me refiero como evadir el proceso de consulta de cuota parte pensional. Así mismo, Colpensiones vulneró el debido proceso de esta entidad al confundir a la Dirección Territorial de Salud de Caldas con el Patrimonio Autónomo.

TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Mediante **auto del 16 de agosto de 2022**, se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora, providencia que fue notificada por estado el día 17 **del mismo mes y año. (ver archivo Nro. 011TrasladoMedidaCautelar.pdf del Expediente electrónico)**

Al respecto, solamente el apoderado de la **E.S.E. HOSPITAL SAN JOSÉ** del municipio de Neira (Caldas), se pronunció en tiempo oportuno presentando oposición a la medida cautelar solicitada por la demandante, con los siguientes argumentos:

Que la accionante Dirección Territorial de Salud de Caldas, sólo se remite a decir de manera general que la RESOLUCIÓN SUB 168202 DEL 22 DE JULIO DE 2021 de COLPENSIONES, es contraria a las normas superiores, entre ellas "POR VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN LA FORMACIÓN DEL ACTO ENJUICIADO" pero sin invocar a cuáles normas se refiere.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la suspensión provisional de un acto administrativo procede restrictivamente, dada la presunción de legalidad y ejecución directa del mismo. Sólo son susceptibles de tal medida los actos que incurran en una manifiesta, ostensible y directa violación de la norma o normas que le sirven de fundamento, apreciable por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud que demuestren, por ejemplo, la expedición irregular del acto. Además, cuando la acción intentada es distinta a la nulidad, se debe demostrar así sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto causa o podría causar.

Y que al tenor de los requisitos señalados en la ley, así como lo dicho por la jurisprudencia del Consejo de Estado, no se presentan los requisitos mínimos para la suspensión provisional de la **RESOLUCIÓN SUB 168202 del 22 de julio de 2021** de COLPENSIONES, toda vez que no existe una violación directa de una norma bajo la confrontación que de las normas invocadas por el solicitante, en la forma como lo hace; por lo que solicita se deniegue la solicitud y se continúe con el trámite del proceso.

II. CONSIDERACIONES

El artículo 238 de la Constitución Política prevé la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos susceptibles de impugnación judicial "*por los motivos y con los requisitos que establezca la ley*".

A su turno, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagra:

"Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice es 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..."* (Subraya el Despacho)

Con fundamento en la norma transcrita, se deducen como requisitos para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional, los siguientes: i) que sea solicitada por la parte que afirma estar afectada con el acto administrativo, ii) procede cuando existe 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 con solicitud de reconocimiento de perjuicios, estos deben acreditarse de manera sumaria.

En relación con las características de la figura de la suspensión provisional contenida en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado¹ ha señalado:

*"...El decreto de medidas cautelares **no constituye prejuzgamiento**.- En efecto, 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 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"². 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 sido 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*

¹ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del once (11) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001 0324 000 2013 00503 00. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

"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..." (Negrilla del texto y subrayas del Despacho)

Con fundamento en la norma y jurisprudencia transcritas, procederá el Despacho a establecer si en el *sub lite* se cumplen los requisitos necesarios para proceder a la declaratoria de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados.

NORMAS PRESUNTAMENTE VULNERADAS

Dentro del acápite de normas violadas de la demanda, a las cuales hace remisión en la parte demandante en el escrito de medida cautelar se encuentran:

El Preámbulo Constitucional, en los principios y valores que integran la Carta Política en sus artículos 1, 2, 6, 29 y 209, de la Carta Fundamental.

EL CASO CONCRETO

Aplicando los preceptos legales traídos a colación, el Despacho observa que a esta altura del proceso no existe razón suficiente para decretar una medida de la naturaleza como la solicitada por la entidad demandante.

Por una parte, porque como bien lo hace notar el apoderado del HOSPITAL SAN JOSÉ de Neira (Caldas), la apoderada de la UGPP, en la demanda se pretende la nulidad parcial de la RESOLUCIÓN SUB 168202 DEL 22 DE JULIO DE 2021 - notificada el 28 de julio de 2021- y emanada por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, mediante la cual se reconoció pensión de vejez a favor de la señora GLORIA ESTHER OROZCO ACEVEDO, en en cuanto a la distribución de las cuotas partes que financian la prestación llevada a cabo por COLPENSIONES, prevista en el ordinal tercero de la mencionada resolución, en donde se le atribuye a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, 575 días, pero no logra identificar certeza en dónde radica la violación flagrante a las normas superiores.

Y por otra parte, en tratándose de los actos administrativos sobre los cuales gira esta contienda jurídica, ha de manifestarse que es necesario su estudio en profundidad para concluir si le asiste o no la razón a la entidad demandada para fijar la cuota parte pensional a las entidades señaladas en el acto administrativo que se demanda; determinar si la norma de creación del Patrimonio autónomo diferencia claramente entre bono pensional y cuota parte pensional, entre otros asuntos.

Así las cosas, al verificar el cumplimiento de los tres requisitos con que debe cumplir la solicitud, y que fueron expuestos en líneas anteriores, se advierte que si bien la solicitud fue elevada por la parte que alega verse afectada con el acto demandado, no se cumple con los otros dos requisitos del artículo 231 del CPACA pues, al realizar la confrontación del acto administrativo acusado con el contenido de las normas constitucionales y legales invocadas en la demanda, no se advierte

en principio la vulneración de aquellas.

Adicionalmente resáltese que, de las pruebas documentales aportadas con la demanda, tampoco surge con claridad la violación de los preceptos legales invocados, por lo que resultan insuficientes en esta etapa inicial del proceso para adoptar la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

Finalmente, advierte este Juzgador que la parte demandante no cumplió tampoco con el requisito de demostrar de manera siquiera sumaria, la existencia de perjuicios, lo que resulta indispensable cuando se trata de un medio de control como el presente.

Las premisas que anteceden son suficientes para concluir que la medida cautelar solicitada por el apoderado de la parte demandante, habrá de negarse.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: EJECUTORIADA esta providencia, continúese con el trámite normal del proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE:

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long vertical stroke, is centered within a rectangular box. The signature appears to be 'Luis Gonzaga Moncada Cano'.

LUIS GONZAGA MONCADA CANO
Juez