REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO MANIZALES

Manizales, Caldas, veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

RADICADO:	17001-33-33-001-**2021-00237**- 00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE.	DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES
ASUNTO:	RESUELVE MEDIDA CAUTELAR
AUTO:	1442
ESTADO:	99 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2022

1. ASUNTO

El Despacho resuelve la medida cautelar solicitada por la parte actora en el proceso de la referencia.

2. ANTECEDENTES

1. La solicitud y su fundamentación

La entidad demandante formuló la siguiente medida cautelar:

> "(…) *solicito muy respetuosamente al despacho decretar la suspensión provisional de la* ***Resolución SUB 211268 del 02 de octubre de 2020****, únicamente en lo que respecta a la asignación de la cuota parte de bono pensional a cargo de la Dirección Territorial de Caldas (sic) para lo cual Colpensiones deberá asumir la prestación hasta tanto se resuelva el fondo de la litis, tal como lo ordena la norma y se encuentra realizando a la fecha*."

Para soportar la petición, la parte actora afirmó, en síntesis, que el procedimiento administrativo llevado a cabo por Colpensiones transgrede de manera flagrante el debido proceso administrativo, pues se evidencia ausencia de los elementos previos que habrán de constituirse para poder legitimar el actuar en contra de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, ello en virtud de la infracción e incumplimiento del Decreto 1748 de 1995, parágrafo 5 Artículo 23, adicionado por el Artículo 11 del Decreto nacional 1513 de 1998, el cual determina que, la entidad que emita una certificación de información laboral, deberá remitir previamente a las entidades a las cuales se les endilgue el periodo certificado, ello en virtud de que las mismas puedan ejercer contradicción, objeción o aceptación.

Adicional a lo expuesto, indica que es claro que de conformidad con la Ley 100 de 1993, el Decreto 3061 de 1997, artículo 5 (el cual adiciona y modifica parcialmente el Decreto 530 de 1994, reglamentario de la Ley 60 de 1993), la Ley 715 de 2001, artículo 61, reglamentado por el Decreto Nacional 1338 de 2002, la Ley 1438 de 2011 artículo 78, Decreto 700 de 2013 y Decreto 630 de 2016, y así mismo, según lo establecido en la sentencia del Consejo de Estado del 21 de octubre de 2010, número de referencia 11001032500020050012500, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia Radicado 71698 del 6 de febrero de 2014 y la sentencia del Consejo de Estado con número de referencia 17001-23-33-000-2017-0079201, será obligación de la **NACIÓN** (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) y de los **ENTES TERRITORIALES** (MUNICIPIOS, DISTRITOS y DEPARTAMENTOS) concurrir con el pago de pasivo pensional del sector salud causado hasta el 31 de diciembre de 1993.

2. **Traslado**

El Juzgado corrió traslado de la solicitud de medida cautelar mediante auto del 22 de noviembre de 2021, notificado personalmente a la demandada el 23 del mismo mes y año (Archivo 05 del expediente); quien no se pronunció (archivo 11 del expediente).

3. **CONSIDERACIONES**

1. **Aspectos generales sobre las medidas cautelares**

El capítulo XI de la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021, reguló las medidas cautelares aplicables en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Específicamente, el art. 231 señaló los requisitos así:

> **ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.
>
> En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.

2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Según la Corte Constitucional en sentencia SU-691 del 2017:

(…) *Para su procedencia se estableció que la solicitud debe encontrarse debidamente sustentada y presentada en cualquier estado del proceso. Lo anterior significó un cambio importante respecto del Código Contencioso Administrativo, el que limitaba la solicitud de medidas cautelares a la presentación de la demanda, lo que limitaba, efectivamente su eficacia, en particular, frente a nuevos eventos que ameritaran la cautela. Prescribió además que el juez o magistrado ponente podrían decretarlas si las considera necesarias con el fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. En todo caso, por disposición legal expresa, dispuso el Código que la decisión sobre la medida cautelar no implicaría prejuzgamiento, con el fin de dar libertad al juez en la adopción de esta decisión (…).*

Sobre la manera en la que el Juez aborda ese análisis inicial, el Consejo de Estado sostuvo[1]:

«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.»* (Negrita 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».[2]"*

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 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****".* (7) (Negrillas por fuera del texto original)

Así pues, conforme a la Jurisprudencia mencionada, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, deberá verificarse la concurrencia de los elementos 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 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[3].

2. **Contextualización del problema jurídico y análisis del caso concreto**

De conformidad con los antecedentes expuestos en la primera parte de esta providencia, la parte actora denuncia la presunta existencia de unas irregularidades en la expedición del acto administrativo cuya suspensión se pretende, consistente en la configuración de posibles vicios de nulidad por violación de las normas en las que debía fundarse, ante la aplicación incorrecta de la normativa que rige lo referente al pago del pasivo pensional del sector salud causado hasta el 31 de diciembre de 1993. Específicamente se aduce que a la Dirección Territorial de Salud de Caldas no le correspondía el pago de la cuota parte que le fue asignada por Colpensiones, además de que se le vulneró el debido proceso administrativo toda vez que la Administradora de Fondo de Pensiones pretermitió los procedimientos de remisión de certificación laboral, el Certificado Cetil, y la responsabilidad allí asignada, por lo cual no pudo ejercer el derecho de defensa y contradicción.

Por lo visto, el problema jurídico se contrae a establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos para acceder a la suspensión provisional de la Resolución SUB 211268 del 02 de octubre de 2020, expedida por la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones. Específicamente tendrá que determinarse si la cuota parte asignada a la Dirección Territorial de Salud de Caldas debe suspenderse en virtud de la normativa citada por la parte actora y la presunta transgresión del debido proceso administrativo.

1. **Análisis del caso concreto**

Si partimos de la base que el segundo inciso del art. 233 del CPACA señala: *"En los demás casos las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos"*, se puede interpretar que unas son las condiciones para la medida cautelar de suspensión de actos administrativos (primer inciso) y otros son los requerimientos para los demás escenarios en los que se pidan otro tipo de medidas. Empero, lo anterior no es óbice para que los requisitos enlistados en la

segunda parte del artículo sean excluidos del análisis, y por el contrario sirvan de faro para tomar una decisión.

En ese entendido, recordemos que, cuando se trata de la solicitud de suspensión provisional de actos administrativos, los requisitos que deben ser analizados son los siguientes:

1. **La suspensión de los efectos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o por la solicitud que se realice en escrito separado**

De lo narrado hasta aquí, queda claro que la parte actora expuso su solicitud en escrito aparte. Así las cosas, la estrategia de litigio queda suficientemente ilustrada para adoptar una decisión. Se hace notar que la abogada de la entidad demandante expuso sus argumentos apoyada en normas vigentes y en pronunciamientos jurisprudenciales.

2. **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**

Sobre este punto, el Despacho es del criterio que en este momento procesal no se logra apreciar, preliminarmente, la vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda y la solicitud de medidas cautelares, por cuanto pretermitir el debate probatorio que implica la adopción de una medida cautelar no permite establecer con claridad a quien le corresponde la cuota parte pensional que cuestiona la Dirección Territorial de Salud de Caldas, menos aún endilgar la misma a la propia entidad que profirió el acto administrativo sin que se haya decantado como tal el juicio de legalidad y se haya determinado que es efectivamente a esta y no a otra entidad a quien corresponde asumir la cuota parte.

Y es que tal aseveración cobra verdadero peso cuando se parte de la premisa según la cual el pensionado no puede resultar perjudicado por los problemas de índole administrativo de quienes están obligados a concurrir al pago de su prestación, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional en Sentencia T-850 de 2004, por lo que es evidente que suspendida la cuota parte que le fue asignada a la Dirección Territorial de Salud de Caldas en la Resolución No. SUB 211268 del 02 de octubre de 2020, la pensión de vejez reconocida a la señora ROSA DE FÁTIMA GALLEGO OROZCO permanecería incólume, por lo que la cuota parte suspendida tendría que ser asumida, en este caso, por Colpensiones, juicio de legalidad que no puede adelantarse en esta etapa incipiente del proceso, porque también es factible que podría ser a otra entidad a quien le correspondiera la misma.

Ahora bien, en muy reciente pronunciamiento jurisprudencial del Consejo de Estado[1] sobre las medidas cautelares en el CPACA, se indicó:

> *"…El marco general de las medidas cautelares descansa en el loci propuesto por Chiovenda según el cual: «el tiempo necesario para tener razón no debe causar daño a quien tiene razón»[2], de allí que la principal misión de esta interesante institución procesal es la tutela judicial efectiva, de tal suerte que se proteja y garantice el objeto del proceso, en forma temprana y provisional. En igual sentido, la norma en cita precisa que la medida cautelar principalmente propugna por la efectividad de la sentencia, esto es, que la decisión final, acompasada con la cautela, resuelva el litigio en sentido material y no como un simple formalismo sin alcances o incidencias en los derechos de los usuarios de la justicia.*
>
> *Se entiende que el objeto del proceso es la cuestión litigiosa o «thema decidendi», el cual se sustenta inicialmente en la demanda que contiene las pretensiones, los fundamentos de derecho y de hecho.* ***Para el juez es un reto decidir la medida cautelar presentada antes de la notificación del auto***

[1] CONSEJO DE ESTADO , SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A C.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, seis (6) de junio de dos mil veintidós (2022) Radicación: 11001032500020210022200 (1385-2021)
[2] 3 Chiovenda, g., «notas a cass. roma, 7 de marzo de 1921». giur. civ e comm., 1921, p. 362

admisorio de la demanda[3], puesto que básicamente solo tiene como fundamento la propuesta primaria de la solicitud y algunas luces adicionales en el escrito de la contraparte al descorrer el traslado[4]. Prima facie, es cierto que la sola demanda podría ser un punto de partida precario, que lo es menos, si la petición de amparo temprano contiene argumentos sólidos y coherentes, lo cual denominamos fortaleza interna, la cual se reafirma si existe un nivel confiable de seguridad jurídica (fortaleza externa), esto es, si hay sentencias de unificación o precedentes consolidados que le pueden dar un mayor grado de certeza al juez cuando decida la medida cautelar.

Por ello, la primera condición de éxito de la solicitud la arraiga el artículo 229 del CPACA en que esté «debidamente sustentada», esto es, que tenga el potencial de convencer al juez, quien, por su parte, en actitud dialógica, estará dispuesto a escuchar los buenos argumentos y hacer la valoración de las pruebas aportadas, si fuere el caso.

La firmeza del punto de partida aquí señalado será la clave del ejercicio hermenéutico que ensamble los dos extremos, principio y fin del litigio. En efecto, cuando la decisión de la medida cautelar goza de precisión fáctica, normativa y apoyo en sentencias de unificación, ello ofrece al juez y a las partes una luz o faro que irradia todas sus etapas, con lo cual se avanza en la fijación temprana del litigio, orienta las etapas procesales e incluso tiene la virtud de hacer visibles o anunciar los principales fundamentos de hecho y de derecho de la sentencia, sin que ello signifique que se trata de una sentencia sumaria o anticipada, pues siempre ha de recordarse que la medida cautelar es provisional y, por tanto, puede ser revocada o ajustada en el transcurso del proceso, lo cual implica que el juez deberá estar atento a las múltiples variables jurídicas y fácticas que puedan incidir en los fundamentos en que se sustentó

---

[3] la medida cautelar puede presentarse antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada (art. 229 del CPACA)

[4] Excepto cuando se trate de solicitud de urgencia. artículo 234. medidas cautelares de urgencia. desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el juez o magistrado ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que, por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. la medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete.

la decisión cautelar.

Esta última consideración es un punto crucial, puesto que en derecho no hay respuestas únicas correctas y de allí que el margen de desviación interpretativa es una variable difícilmente controlable por los jueces. Por ello, es preclaro el artículo 235 del CPACA que permite al juez de oficio o a petición de parte levantar, modificar o revocar la medida cautelar. Y en el mismo sentido, el artículo 229 del CPACA se convierte en un eficaz resguardo del juez respecto de posibles cuestionamientos o dudas sobre las decisiones adoptadas en una medida cautelar al indicar que «La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento». Por tanto, en el transcurso del proceso podrá ratificar, ajustar, corregir e incluso contradecir la decisión cautelar y, por ende, los argumentos consignados en la medida cautelar al momento de proferir la sentencia definitiva.

Es posible que tengan alguna razón (pero no toda) aquellos que sostienen que la medida cautelar es para el juez una sentencia «a ciegas», lo cual no es necesariamente cierto si la decisión se ajusta a lo indicado en el artículo 231 del CPACA, el cual exige un cuidadoso ejercicio argumentativo que permite avizorar la hermenéutica plausible y la incidencia de ella en la sentencia futura. Si el camino interpretativo es incierto o poco lúcido, ello debería conducir a la negativa de la medida.

LA DUDA RAZONABLE

Respecto de esta última afirmación, si el ejercicio hermenéutico es un laberinto acentuado por una precaria seguridad jurídica, por ejemplo, porque confluyen sentencias de unificación contradictorias (total o parcialmente), o porque hay dos o más decisiones judiciales dispares de las altas cortes[5], entonces el juez tiene los argumentos necesarios para negar la medida cautelar por existir un alto nivel de «duda razonable». En la misma ilación, el juez también puede

[5] El mal llamado «choque de trenes» que ha sucedido con cierta frecuencia en vigencia de la constitución política de Colombia del año 1991.

argumentar «duda razonable» para negar la medida cautelar cuando observa genuinas antinomias, o por lo menos avizora, lo que podríamos denominar incongruencias normativas que no han sido resueltas por la jurisprudencia[6]*.*

"…

Otra situación interesante es la concurrencia de dos interpretaciones plausibles para la solución del caso concreto, sin que exista sentencia de unificación o precedente jurisprudencial que disuelva la dicotomía o el posible dilema. En estos eventos el juez podrá hacer uso de una estricta ponderación hermenéutica y si el resultado no le permite inclinarse por una u otra interpretación (lo cual no es frecuente) también podría fundamentarse la negación de la medida cautelar en la «duda razonable»[7]*.*

Ahora bien, este es el momento de hacer una advertencia necesaria: la «duda razonable» no puede convertirse en una muletilla que enmascare el viejo argumento del artículo 152 del CCA, el cual auspiciaba una opción formalista al indicar que debía tratarse de «manifiesta infracción» de las disposiciones invocadas, bien por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud. Se recuerda que ello podría llevar a una facilista perspectiva de «manifiesta infracción» con la cual fueron negadas la mayoría de las solicitudes de medidas cautelares (en vigencia del CCA), lo que en el fondo implicaba el aplazamiento de la decisión para la sentencia, y de esta manera el juez evitaba el compromiso temprano y oportuno de pronunciarse sobre el derecho en litigio.

"…

---

[6] Sección quinta. auto de sala unitaria del 18 de septiembre de 2012, magistrado Alberto Yepes Barreiro, radicación 11001-03-28-000-2012-00049-00, medio de control nulidad electoral, actor: Leonardo Puertas, demandada la Corporación Autónoma Regional de la Guajira. En dicho auto al analizar las normas poco congruentes que regulan la integración del consejo directivo de una corporación regional argumentó lo siguiente: «[…] las anteriores razones llevan a la sala a concluir que existe una duda razonable en la determinación del número de miembros que componen el consejo directivo de la corporación autónoma regional de la guajira […]».

[7] Sección Quinta. Auto de sala unitaria del 27 de junio de 2018 con radicación número: 11001-03- 28-000-2018-00063-00. actor: Gustavo Adolfo Prado Cardona, demandado: Consejo Nacional Electoral. Asunto: nulidad contra acto de contenido electoral. […] por consiguiente, la declaratoria de la medida suspensional deberá ser negada, luego de que existen dos o más interpretaciones plausibles sobre el punto de derecho que se analiza, pues ello conlleva, prima facie, una duda razonable en relación con la violación normativa puesta de presente, como en otras providencias ha sido explicado por el despacho19, e incluso por esta sala de sección19. […]

EL CARÁCTER PROVISIONAL DE LA MEDIDA CAUTELAR

Es oportuno citar al tratadista español Eduardo García de Enterría, quien en su libro Democracia, jueces y control de la administración[8] precisó lo siguiente: «[…] Por otra parte, la medida cautelar es esencialmente provisional, puede ser revocada o corregida a lo largo del proceso, según se vayan "constatando" los hechos y el derecho relevantes, y no condiciona en ningún sentido la sentencia final, aunque de hecho la anuncie (que es algo distinto de anticipar) en la mayor parte de los casos. Todas las medidas cautelares se apoyan, en definitiva, en dos principios esenciales, la rapidez y eficacia, y en tal sentido es la única arma disponible contra el bloqueo de la justicia y contra el abuso de la misma por contendientes injustos; una justicia inmediata no necesitaría medidas cautelares, como una injusticia lenta se hace ineficaz y aun una burla (justice delayed is justice denied, dicen los ingleses: justicia retrasada es justicia denegada), se deslegitima ante los ciudadanos si no es capaz de arbitrar medidas cautelares para evitar la ventaja injusta que de ese retraso extraen algunos justiciables […]».

Ahora bien, el artículo 230 del CPACA indica que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas o de suspensión, si y solo sí tienen relación directa y necesaria con las pretensiones y las excepciones28 -si se ha contestado la demanda-, esto es, con el objeto del litigio y que tengan incidencia en la realización plena de la sentencia. Es interesante destacar la diferencia entre la institución de «la medida cautelar» y la otra que la doctrina ha denominado la «tutela anticipada». La primera, tal y como está regulada en el CPACA, tiene como misión principal asegurar el disfrute eventual y futuro del derecho cautelado. La segunda, esto es la «tutela anticipada» posibilita la inmediata realización del derecho. Esta última, afirma Daniel Mitidiero: «[…] tiene por función combatir el peligro de tardanza de la resolución jurisdiccional componiendo la situación litigiosa entre las partes provisionalmente […]»[9].

[8] García De Enterría, Eduardo. Democracia, jueces y control de la administración. 4.ª Ed. ampliada. Madrid, Civitas, 1998, p. 290

[9] Mitidiero, Daniel. Anticipación de tutela. De la tutela cautelar a la técnica anticipatoria. Madrid, 2013, Marcial Pons, p. 41.

En el caso bajo examen la solicitud se contrae a la suspensión de los efectos de un acto administrativo (medida negativa) sin que se vislumbre necesidad de una medida positiva (que implique obligación de hacer). En consecuencia, el análisis se contraerá a la pertinencia de la suspensión provisional de los efectos, el cual procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se ha anexado en escrito separado.

El primer punto para examinar es el relacionado con la confrontación del acto administrativo con las normas superiores invocadas como violadas, lo cual, en cierta medida, pone en tela de juicio la presunción de legalidad y ejecutividad del acto administrativo. Ahora bien, a la luz del CPACA se trata de una confrontación integral o plena, sin el matiz que contemplaba el antiguo Código Contencioso Administrativo el cual autorizaba la medida cautelar si se trataba de una «manifiesta infracción»[10], argumento que fue recurrente en las decisiones de aquel entonces y que sirvió de fundamento para negar la mayoría de las medidas cautelares solicitadas.

"…

Según el artículo 231 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la confrontación con las normas superiores invocadas ha de entenderse como el análisis integral que debe hacer el juez, lo cual implica dilucidar, entre otros, los siguientes problemas hermenéuticos: (i) vigencia de las normas; (ii) examen de posibles juicios de constitucionalidad o de legalidad de las normas supuestamente infringidas; (iii) jerarquía normativa; (iv) posibles antinomias; (iv) ambigüedad normativa; (v) sentencias de unificación, doctrina probable, jurisprudencia sugestiva, etc.; (vi) integración normativa; (vii) criterios y postulados de interpretación; (viii) jerarquía de los criterios y postulados de interpretación, etc.

Ahora bien, prima facie, la apariencia de buen derecho o fumus boni iuris que describen los ordinales 1.° y 2.° del artículo 231 del CPACA nos indica que es un requisito más propicio de las medidas cautelares positivas; no obstante,

[10] El artículo 152 del Decreto 01 de 1984, incluía el adjetivo «manifiesta infracción».

cuando se trata de medidas cautelares negativas, como la suspensión de los efectos del acto demandado, resulta pertinente, pero en sentido inverso, esto es, no como apariencia de buen derecho, sino como apariencia de ilegalidad, lo cual justifica la tutela cautelar temprana siguiendo la doctrina italiana, según la cual, ante la imposibilidad de una respuesta definitiva en un plazo razonable, es pertinente una respuesta provisional en un tiempo justo[11]. El sentido de apariencia de ilegalidad lo precisa Chinchilla Marín así:

«[...] de la misma forma que la intensidad con la que el interés general reclama la ejecución de un acto es tenida en cuenta por los tribunales para determinar la intensidad del perjuicio que se exige para adoptar la medida cautelar, la intensidad con que se manifieste la apariencia de buen derecho, que es tanto como decir la apariencia de ilegalidad del acto administrativo, debe también tomarse en consideración para determinar la medida del daño que cabe exigir para apreciar la existencia del periculum in mora necesario para otorgar la medida cautelar solicitada.[…]»[12].

"…

De la lectura de los artículos 229, 230 y 231 del CPACA se llega a las siguientes conclusiones: (i) cuando se trata de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo es necesario que el juez o magistrado ponente realice la confrontación del acto demandado con las normas superiores invocadas y las pruebas allegadas con la solicitud, tal como lo dispone el artículo 231 ibidem; (ii) la ley concedió al juez o al magistrado ponente la potestad de adoptar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto de proceso y la efectividad de la sentencia, entre las cuales se encuentra suspender un proceso o una actuación administrativa, artículo 230 de CPACA; y (iii) en aquellos casos en que se declara una medida

---

[11] Chinchilla Marín, Carmen. La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa, Madrid, Civitas, 1991, p. 128, citada por Daniela s. sosa y Laura E. Giménez, régimen cautelar en el proceso contencioso administrativo de córdoba. biblioteca jurídica virtual del instituto de investigaciones jurídicas de la Unam

[12] Chinchilla Marín, Carmen «las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo en España», p. 156, en la publicación «las medidas cautelares en el proceso administrativo en Iberoamérica», asociación de magistrados de tribunales contencioso administrativos en los estados unidos mexicanos, México 2009, tomado el 30 de julio de 2018. página electrónica: https://es.scribd.com/document/209225123/las-medidas-cautelares-en-elproceso-administrativo-en-iberoamerica

cautelar diferente a la suspensión de los efectos de un acto administrativo se deben observar los supuestos de apariencia de buen derecho y periculum in mora…."

En este asunto, observa el Despacho que dentro del trámite administrativo adelantado para llegar a la expedición de la resolución No. SUB 211268 del 02 de octubre de 2020 demandada, tanto la Dirección Territorial de Salud de Caldas como Colpensiones, plantearon argumentos divergentes sobre la asignación de un porcentaje en la financiación de la pensión que se podía hacer a la entidad demandante, quedando finalmente determinado por COLPENSIONES el porcentaje contenido en el acto administrativo ahora demandado, tema que indefectiblemente habrá de ser objeto de la decisión definitiva que adopte el Juzgado para resolver la presente controversia.

Y es que tal como lo advierte el H. Consejo de Estado en la citada providencia, "… *si uno de los problemas jurídicos principales está relacionado con pruebas que son concluyentes para edificar la sentencia y, que al momento de decidir la medida cautelar no están controvertidas o son de aquellas que requieren ser complementadas*…" se puede argumentar, como se hará en esta decisión, que para el Despacho existe una "duda razonable", pues para poder despachar favorablemente las pretensiones de esta demanda se requiere el recaudo y valoración probatoria que lleve, de un lado, a verificar todas las afirmaciones que hace la parte demandante y, de otro, a determinar si alguna de ellas de manera individual o en conjunto llevan a la anulación del acto administrativo que asignó la cuota parte a la entidad demandante.

Siendo ello así, considera el Juzgado que no hay lugar a ordenar la suspensión provisional del acto atacado, pues existe una "duda razonable" para adoptar la medida cautelar en la forma como la pide la Dirección Territorial de Salud de Caldas.

Se reitera igualmente que, en este estado del proceso, no es dable concluir si COLPENSIONES hizo un análisis equivocado que lleve a identificar que actuó de

manera errada al endilgar como responsable del pasivo pensional sobre el tiempo de servicio mencionado a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS en la actuación administrativa demandada.

Es por ello que para construir la suficiencia argumentativa que se requiere para establecer al menos la apariencia de ilegalidad, se requeriría de un análisis probatorio que permita verificar las aseveraciones de la parte actora y determinar si es procedente redistribuir la cuota parte pensional que le correspondió asumir a la Dirección Territorial de Salud de Caldas en el acto acusado, y adicionalmente determinar si la mencionada cuota parte le compete asumirla a Colpensiones o a qué otra entidad eventualmente podría corresponderle, análisis que indefectiblemente no pueden ser dilucidados en esta etapa del proceso.

De otra parte, la cautela, como se colige de la jurisprudencia inicialmente citada, debe evitar un perjuicio real y evidente, además, debe probarse dicho perjuicio por lo menos sumariamente; por lo que, en el caso concreto, y en un muy breve juicio de proporcionalidad o razonabilidad no se evidencia una afectación de tal naturaleza que convierte en indispensable la suspensión parcial del acto administrativo, esto es, en lo que respecta a la cuota parte endilgada a la DTSC, pues en últimas el patrimonio público es quien debe asumir el pago de la mesada pensional, sea en cabeza de Colpensiones, sea en cabeza de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, pues la prestación **siempre** deberá ser garantizada de manera completa.

En conclusión, el Despacho considera que en el presente caso no existe mérito para decretar la medida solicitada.

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

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de suspensión provisional de la resolución nº SUB 211268 del 02 de octubre de 2020 expedida por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES, por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: RECONOCER PERSONERÍA para actuar en representación de la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones a la sociedad CONCILIATUS SAS NIT 900.720.288-8, representada legalmente por el abogado JOSÉ OCTAVIO ZULUAGA RODRÍGUEZ, de conformidad con el poder general que le fuera otorgado mediante Escritura Pública No. 3367 del 02 de septiembre de 2019 de la Notaría 9 del Círculo de Bogotá y a la profesional del derecho DANIELA ARIAS OROZCO, identificada con la cédula de ciudadanía 1.053.812.490 y tarjeta profesional 270.338 del C.S de la J., quien contestó la demanda, en virtud de la sustitución del poder realizado por el abogado ZULUAGA RODRÍGUEZ, documentación visible en el archivo "*ContestaciónDemandaConAnexos.pdf"* del expediente.

RECONOCER PERSONERÍA para actuar en representación de la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones a la UNIÓN TEMPORAL ÁBACO PANIAGUA & COHEN NIT 901.581.654-7, representada legalmente por la abogada ANGÉLICA MARGOTH COHEN MENDOZA, de conformidad con el poder general que le fuera otorgado mediante Escritura Pública No. 1955 del 18 de abril de 2022 de la Notaría 72 del Círculo de Bogotá y a la profesional del derecho DANIELA ARIAS OROZCO, identificada con la cédula de ciudadanía 1.053.812.490 y tarjeta profesional 270.338 del C.S de la J. en virtud de la sustitución del poder realizado por la abogada COHEN MENDOZA, documentación visible en el archivo "17*SustituciónPoderColpensiones.pdf"* del expediente.

TERCERO: Ejecutoriado este auto, continúese con el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Claudia Yaneth Muñoz Garcia

Juez

Juzgado Administrativo

001

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: **272656001638efa0eee738304df307daa764b2bc9dda3c08a236705695661660**

Documento generado en 26/09/2022 04:54:50 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica