

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Manizales, siete (7) de abril dos mil veintidós (2022)

**INTERLOCUTORIO:** 536/2022  
**PROCESO:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS  
**DEMANDADO:** COLPENSIONES, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO  
PÚBLICO, DEPARTAMENTO DE CALDAS, ESE HOSPITAL  
SAN LORENZO DE SUPÍA  
**VINCULADO:** CLARA INÉS QUINTERO LÓPEZ  
**RADICACIÓN:** 17-001-33-39-006-2022-00001-00

**ASUNTO**

Procede el Despacho a decidir sobre la solicitud de medida cautelar formulada por la parte accionante.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. PRETENSIONES:**

La parte actora interpuso demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho establecido en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, deprecando la declaratoria de nulidad de la resolución SUB 187078 DEL 10 DE AGOSTO DE 2021 proferida por Colpensiones mediante la cual se resuelve un trámite de prestaciones económicas en el régimen de prima media con prestación definida (vejez-ordinaria) a favor de la señora CLARA INES QUINTERO LOPEZ en cuanto a la distribución de la cuota parte endilgada a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS.

Y como consecuencia de lo anterior se ordene a Colpensiones se sirva redistribuir, a quien corresponda, la cuota parte pensional causada por la señora CLARA INES QUINTERO LOPEZ cuando laboró para la E.S.E HOSPITAL SAN LORENZO DE SUPIA, CALDAS y se condene MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y al DEPARTAMENTO DE CALDAS a que reintegren en la proporción que les corresponda, debidamente indexados, los emolumentos por concepto de cuotas partes pensionales que hubiere llegado a cancelar la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE

CALDAS con ocasión a la distribución de la carga prestacional llevada a cabo de manera errada por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES a través de RESOLUCIÓN SUB 187078 DEL 10 DE AGOSTO DE 2021.

## **1.2. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR:**

A modo de complementación, allegó la solicitud de suspensión de los actos demandados en escrito separado y reiteró los argumentos expuestos en el concepto de violación señalada en la demanda, indicando lo siguiente

*“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, serpa obligación de la NACIÓN (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) y a 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.*

(...)

*De acuerdo con el recuento de la actuación adelantada y con la explicación normativa que permite identificar que la NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y los ENTES TERRITORIALES son los responsables de financiar el pasivo causado por el personal del sector salud hasta el 31 de diciembre de 1993*

*Es necesario acotar que, la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, no tiene reunidos los requisitos mínimos para la ejecutoriedad de la resolución con base en la cual establece que la forma de financiamiento de la pensión de vejez reconocida a la señora QUINTERO LÓPEZ será financiada mediante Cuota Parte Pensional, y a su vez, endilga las cuotas partes a una ENTIDAD DESPROVISTA DE RESPONSABILIDAD, toda vez que se encuentran ausentes elementos sine qua non para completar el adecuado proceso de vinculación de los cuota partistas*

*Aunado a ello, los soportes que sustentaron la expedición del acto administrativo tampoco cumplieron con lo previsto en el Decreto 1748 de 1995, parágrafo 5 Artículo 23 adicionado por el Artículo 11 del Decreto nacional 1513 de 1998" (...)*

**1.4. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO DEMANDADO:**

De las entidades demandadas la única que presentó pronunciamiento respecto a la medida provisional solicita fue la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Argumento su oposición a la solicitud de suspensión de los efectos jurídicos del acto demandado señalando que De la sustentación fáctica y jurídica del problema que se ventila en el debate judicial, no se devela ninguna forma de vinculación de este Ministerio con el suceder del cuestionado trámite administrativo ejecutado por Colpensiones para definir la cuota parte pensional a cargo de la entidad demandante ni con las responsabilidades que derivan del Pasivo Prestacional del Sector Salud, pues la existencia de un contrato de concurrencia no supone el cubrimiento de las obligaciones pensionales de todos los ex trabajadores de las Instituciones Hospitalarias, máxime cuando en el presente proceso no se aclara por la demandante si la beneficiaria de la pensión, se encuentra como beneficiaria de este, ahora, teniendo en cuenta que el presente proceso fue activado con el propósito de obtener la nulidad del acto administrativo proferido por Colpensiones en el cual se dispuso el reconocimiento de una prestación económica y la determinación del mecanismo de financiación a cargo de las entidades contribuyentes, situación que fundamenta la solicitud de suspensión provisional, no se evidencia que dentro de la medida cautelar solicitada mucho menos dentro de la demanda formulada se controvierta el derecho prestacional, razón por la cual no es clara la relación directa del derecho prestacional reconocida mediante acto administrativo con la situación alegada por la entidad demandante.

Agrega que de análisis del art. 231 del CPACA, Del análisis del artículo anterior se puede deducir que, NO está el despacho de primera instancia llamado a declarar la Suspensión Provisional del acto acusado; toda vez que los motivos alegados por la entidad demandante no se encuentran dirigidos en contra de la prestación reconocida a favor de la señora Fernández León ni tampoco ponen en duda el derecho prestacional allí reconocido, destacando que no se encuentra acreditado en la presente etapa procesal que la entidad demandante a la fecha hubiera efectuado pago alguno por concepto de cuota parte pensional, situación que supone que, desde el reconocimiento de la prestación, Colpensiones ha asumido el pago del 100% de esta, resultando inocuo la solicitud de la demandante.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El artículo 238 de la Constitución Política atribuye a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en referencia a la procedencia de medidas cautelares en los procesos contenciosos administrativos, dispone:

*“...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...”.*

El artículo 231 dispone que la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, se decretará cuando se concluya que ellos vulneran las normas superiores invocadas y establece como requisitos para su procedencia lo siguiente:

**“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 concurren 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.*

*(Subrayas del Despacho)*

Dado que esta figura intrínsecamente busca dejar en suspenso y de forma transitoria la presunción de legalidad del acto, previo a una decisión definitiva dentro del proceso respectivo y sin que el Juez deba realizar un análisis profundo del asunto planteado, en todo caso ha de evidenciarse la transgresión que el acto administrativo materializa sobre las normas invocadas.

Así mismo el H. Consejo de Estado ha señalado en forma reiterada y constante el carácter excepcional de la medida cautelar de Suspensión Provisional que implica, nada menos, el desconocimiento de la presunción de legalidad del acto de la administración, con la consiguiente suspensión de sus efectos inmediatos y la postergación de su ejecución por la entidad, como mínimo, hasta cuando se profiera la sentencia que finalice el proceso.

En este sentido, procederá el Despacho a efectuar el análisis del acto administrativo respecto de la normatividad a la que se acude como sustento de la medida cautelar, advirtiéndose que conforme lo prescribe el inciso 2° del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la decisión que sea adoptada en la presente providencia no habrá de implicar prejuzgamiento.

## **2.2. CASO EN CONCRETO.**

En un primer término procederá el despacho a analizar si en la solicitud tendiente a que se decrete la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado se cumple con los requisitos específicos del inciso primero del artículo 231 así como lo dispuesto en el artículo 229 sobre la necesidad y efectividad de la medida para garantizar provisionalmente el objeto del proceso.

Ahora bien, en virtud a lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA, debe el despacho realizar la confrontación de las decisiones adoptadas por la entidad accionada con las normas objeto de violación.

Al respecto ha de anotar el despacho que los requisitos de procedencia de la medida cautelar procura por hacer efectivo el principio de legalidad de las actuaciones administrativa en el sentido que debe demostrarse la violación del ordenamiento jurídico, ya no de forma palmaria como lo expresaba el Decreto 01 de 1984; pero si al menos de estudio comparativo del acto con la normatividad que ampara el supuesto de hecho que persigue el demandante.

Sobre el punto, señaló el H. Consejo de Estado en sentencia del 12 de febrero de 2016, expedida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo:

*“En lo relativo a las medidas cautelares, la rogación de la jurisdicción resulta aplicable en virtud de artículo 229 de la ley 1437 de 2011, que dice que: “En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, (sic) 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 ...”, de forma que la petición de parte y la sustentación de la misma fijan el marco de lo que se pretende y el juez podrá analizar si surge una violación del acto demandado luego de su confrontación con las normas superiores que se hayan invocado como violadas y a la luz de los argumentos al respecto esgrimidos por el solicitante de la medida, es decir, el juez podrá decidir teniendo en cuenta únicamente los argumentos que sustentan la solicitud de suspensión provisional, de suerte que no podrá hacer para ello una confrontación con otras normas del ordenamiento jurídico positivo que no hayan sido citadas como infringidas, ni acudir a argumentos o cargos que no hayan sido formulados por el demandante, al solicitar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado.*

*En relación con lo anterior, debe recordarse que la Corte Constitucional, en sentencia T553 del 16 de julio de 2012, dijo:*

*“Este principio (el de la rogación) tiene justificación en las formas de expresión de la voluntad de la administración, con los (sic) cuales la administración pretende garantizar el interés general, que no puede entenderse por fuera del respeto de los derechos fundamentales de los asociados. De ahí que los actos jurídicos una vez expedidos conforme a las formalidades jurídicas y puestos en conocimiento de los ciudadanos, (sic) se presumen legales y cuentan con los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad, es decir, son obligatorios para sus destinatarios y pueden ser realizados materialmente aun contra la voluntad de éstos.*

*“De lo expuesto, se concluye que es razonable exigir a los accionantes señalar la norma y el motivo de la violación cuando impugnen la legalidad de un acto administrativo. En efecto, si el acto jurídico es una expresión de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos, que se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad precisar la razón de su nulidad. En contraste, como lo estableció esta Corte en la sentencia C-197 de 1999 carece de razonabilidad que el juez contencioso tenga la obligación de buscar*

oficiosamente las causales de ilegalidad del acto administrativo, toda vez que ello es en extremo difícil y en ocasiones imposible por las innumerables normas que regulan la actuación de la administración”.  
(rft)

El Despacho puede destacar, que la argumentación se centra en la existencia de duda razonable dentro del proceso administrativo adelantado por Colpensiones para la construcción del acto demandado, que reconoció una pensión de vejez a la señora CLARA INES QUINTERO LOPEZ, sin embargo la sola confrontación de los actos acusados con la norma invocada como violada no se evidencia la trasgresión, aspecto que parte del hecho que en la demanda se da por aceptado que el reconocimiento pensional de la pensionada efectivamente tiene como soporte legal la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003

Bajo esta tesis, es una carga procesal ineludible del demandante a fin de suspender los efectos de los actos enjuiciados hasta el momento en que se profiera la sentencia; dilucidar el marco normativo objeto de infracción por la autoridad administrativa, situación que no fue avizorada en “PRIMA FACIE”, además hay que tener presente que dicho acto demandado corresponde al reconocimiento de una pensión de vejez sobre la cual habría un porcentaje en discusión, más no la totalidad del derecho allí reconocido, por tanto, no se podría declarar la suspensión de sus efectos puesto que dejaría a una persona de avanzada edad sin su ingreso pensional a que tiene derecho, amenazando incluso derechos de raigambre constitucional tales como el mínimo vital y tampoco se podría ordenar a Colpensiones asumir dicho monto como quiera que no esta acreditado en la medida solicitada su responsabilidad den el pago correspondiente al 100% de las mesadas pensionales.

En el sub examine es claro, que la discusión respecto del acto demandado, se centra en la indebida distribución de la prestación otorgada a la señora CLARA INES QUINTERO LOPEZ, sin embargo, esta situación no puede advertirse desde ya, debiéndose efectuar un análisis minucioso del material probatorio aportado por las partes, con el fin de verificar la posible ilegalidad en el acto demandado. Por lo anterior considera el despacho el despacho que la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo demandado, no cumple con los presupuestos exigidos en la norma para que proceda su decreto, toda vez que del análisis de dicho acto y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas no surge la vulneración PRIMA FACIE alegada por la demandante, tampoco surge dicha vulneración de la valoración inicial de las pruebas aportadas al plenario, pues, para verificar su eventual infracción deberá adentrarse el Despacho en el estudio pormenorizado de la resolución demandada análisis que hace parte del estudio de la controversia que debe realizarse al momento de dictar sentencia,

no encontrando que el cargo prospere ab initio por una contundente fortaleza de la propuesta de violación de normas hecha en la demanda.

Además, tratándose de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo indica el artículo 231 del CPACA, debió probarse siquiera sumariamente la existencia del perjuicio; situación que no aconteció en el presente caso

Así las cosas, en esta etapa inicial del proceso, no encuentra el despacho argumentos contundentes que permitan configurar las censuras endilgadas y, como consecuencia de ello, declarar la suspensión provisional de los acto administrativo acusado, pues, como ya lo dijo el H. Consejo de Estado, la carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar deben garantizar 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.

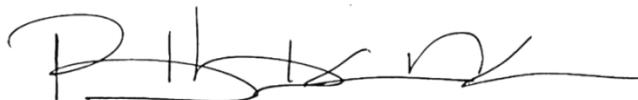
Por lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo de Manizales;

**RESUELVE**

**PRIMERO: NIÉGASE** la medida cautelar solicitada por la parte actora consistente en la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos del acto Administrativo RESOLUCIÓN SUB 187078 DEL 10 DE AGOSTO DE 2021 emitida por COLPENSIONES

**SEGUNDO: RECONÓCESE** personería jurídica para actuar como apoderada judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la abogada Yenny Paola Peláez Zambrano identificada con la C.C 1.022.382.430 portadora de la tarjeta profesional No. 252.962 de conformidad con el poder especial allegado al expediente.

NOTIFÍQUESE,



**BIBIANA MARÍA LONDOÑO VALENCIA**  
JUEZ

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE MANIZALES**

La anterior providencia se notificó por **ESTADO N°  
061**, el día 08/04/2022



**BEATRIZ ELENA CARDONA AGUDELO**  
Secretaria