

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO CIRCUITO JUDICIAL DE
MANIZALES

Manizales, agosto veinticuatro (24) de dos mil veintiuno (2021)

A.I No. 685

Proceso : REPARACIÓN DIRECTA
Radicación No. : 17-001-33-33-004-2021-00038
Demandante(s) : GUILLERMO LEÓN GIRALDO OSSA
Demandado(s) : DEPARTAMENTO DE CALDAS – SECRETARÍA DE
TRÁNSITO DE VILLAMARÍA

ASUNTO

Procede el Juzgado a resolver sobre la admisión o rechazo de la demanda.

CONSIDERACIONES

El 17 de febrero del 2021 el señor GUILLERMO LEON GIRALDO OSSA presentó demanda en ejercicio del medio de control de REPARACIÓN DIRECTA, pretendiendo que le fuera levantada la medida cautelar donde se encuentran embargadas sus cuentas bancarias, fuera desvinculado de las centrales de riesgo como deudor y se obtuviera el reconocimiento y pago total de los daños y perjuicios que fueron ocasionados por el cobro reiterativo y sin fundamentos, además del embargo de sus cuentas de ahorros aparte de los reportes negativos en las centrales de riesgo desde el 18 de octubre de 2019. Como consecuencia de lo anterior, solicitó se le pague por perjuicios morales 100 smmlv; por lucro cesante \$110.000.000; por daño emergente por los gastos personales, el valor de \$227.100 y por gastos de representación jurídica \$4.000.000.

Mediante auto del 2 de junio de 2021, se ordenó corregir el libelo inicial en el sentido de adecuar la demanda al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho del artículo 138¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; además se ordenó

¹ “*Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*”
(...)

(6) 8879640 ext 11118

admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co

Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

WhatsApp 318 241 0825

acreditar el acatamiento de los requisitos contemplados por los arts. 162² y s.s. del CPACA, y finalmente adecuar el poder, de conformidad con lo estipulado en el artículo 160 del C.P.A.C.A. y el artículo 5 del Decreto 806 de 20201 o con los arts. 74 y s.s. del C.G.P.

La parte demandante corrigió parcialmente la demanda, pues si bien en el escrito de subsanación allegó un nuevo poder dirigido al correo electrónico de la apoderada aristizabalsandra250@gmail.com el 17-06-2021, no adecuó los requisitos previstos en los artículos 162 y ss del CPACA.

Se observa que la demanda es clara en determinar que el acto administrativo que presuntamente ha generado el daño cuya indemnización se pretende es el que dio origen a la orden de embargo del 10 de agosto de 2019 expedido por la Gobernación de Caldas, además el oficio del 2 de octubre de 2020 que aduce la demandante, la Gobernación de Caldas negó la petición de prescripción de vigencias fiscales 2003, 2004 y 2005 del impuesto sobre automotor placa MZA264, y finalmente el oficio del 22 de julio de 2020 también proferido por la Gobernación de Caldas que da respuesta al derecho de petición 101-2020-ER-001496 CASO 34692 que negó la solicitud de levantamiento de las medidas cautelares hasta tanto el vehículo se encuentre a paz y salvo por concepto de impuestos correspondiente a las vigencias 2003, 2004 y 2005, pero los mismos no son atacados en las pretensiones, como tampoco se tiene información de su comunicación o notificación al demandante, concluyendo entonces que las pretensiones son solo de carácter indemnizatorio, sin que se solicite de manera concreta cuál o cuáles actuaciones administrativas se están demandando.

La anterior falencia se suma a otras que debieron ser atendidas al tenor de los arts. 162 (numerales 2, 3, 4, 6,), 163 y 166³ del CPACA, que señala que a

² “Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.
8. El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente, deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado”.

³ “A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

la demanda deberá acompañarse de los actos administrativos demandados con la constancia de su comunicación o notificación, tal como se advirtió en el auto inadmisorio.

Y si bien el art. 171 del CPACA le impone al Juez el deber de tramitar la demanda por el medio de control correspondiente cuando la demandante ha indicado una vía procesal inadecuada, lo cierto es que en este asunto no es dable adecuarle la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no se cumplen los requisitos mínimos exigidos por las normas citadas para admitirla y darle trámite a través del citado medio de control.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia, ha dicho que la causa de los perjuicios determina cuál es la acción procedente:

“La Sala ha indicado⁴, con relación a la debida escogencia de la acción, que para determinar cuál de ellas es la procedente, en cada caso particular debe tenerse en cuenta la causa de los perjuicios reclamados, es decir, si ella proviene de la expedición de un acto administrativo que se presume legal, la acción correspondiente será la de nulidad y restablecimiento del derecho contemplada en el artículo 85 del C.C.A., por cuanto es la demostración de la ilegalidad del acto y su consecuente declaración de nulidad lo que torna en antijurídico el daño causado con el mismo, en tanto que, si los perjuicios se derivan de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble, la acción pertinente para reclamar indemnización, (sic) es la de reparación directa consagrada en el artículo 86 de esa misma codificación. “Es decir que la acción de reparación directa no es procedente cuando existen actos administrativos que se consideran ilegales y decidieron en sede administrativa la situación que se discute ante la jurisdicción, por cuanto la declaración de voluntad de la administración está amparada por la presunción de legalidad, cuyos fundamentos jurídicos, en tanto estén vigentes, no permiten estimar que existe un daño antijurídico indemnizable, so pena de contradecir el principio de contradicción (sic)”⁵
Negrillas y resaltados del Despacho.

Quando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.

2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.

3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.

4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley.

5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público”

⁴ Sobre el particular pueden consultarse, entre otros, los autos del 30 de septiembre de 2004 (expediente 26.101), del 5 de noviembre de 2003 (expediente 24.848) y del 19 de febrero de 2004 (expediente 25.351).

⁵ Sección Tercera, auto del 24 de octubre de 1996, expediente 12.349

Los artículos 169 y 170 del C.P.A.C.A establecen:

“ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.*
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial”.*

“ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA DEMANDA. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.”

En ese orden de ideas la demanda deberá ser rechazada, al no haberse corregido en debida forma.

Por lo brevemente expuesto, **EL JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE MANIZALES – CALDAS.**

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR por no corrección, la demanda que en ejercicio del medio de control de REPARACIÓN DIRECTA instauró el señor GUILLERMO LEON GIRALDO OSSA en contra del DEPARTAMENTO DE CALDAS – SECRETARÍA DE TRÁNSITO DE VILLAMARÍA.

SEGUNDO: DEVUELVANSÉ los anexos de la demanda sin necesidad de desglose.

TERCERO: Ejecutoriado el presente proveído **ARCHIVASE** el expediente previas las anotaciones del caso en el Sistema Siglo XXI.

NOTIFIQUESE y CUMPLASE

Firmado Por:

Maria Isabel Grisales Gomez
Juez Circuito
004
Juzgado Administrativo

 (6) 8879640 ext 11118

 admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

Caldas - Manizales

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:

**25aee94fcb4c8b074bb92ebce00ef2a38ac86bf0917cbc4fdd11349d025d2
6c8**

Documento generado en 24/08/2021 01:43:53 PM

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

 (6) 8879640 ext 11118

 admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
MANIZALES**

Manizales, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

A.I No. 708

Proceso : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación No. : 17001-33-33-004-2021-00077-00
Demandante(s) : MARIA ESNEYRE VALENCIA LEÓN
Demandado(s) : AQUAMANÁ E.S.P.

ASUNTO

Procede el Juzgado a plantear el conflicto negativo de competencias

CONSIDERACIONES

Actuando a través de apoderado judicial, la señora MARIA ESNEYRE VALENCIA LEÓN, presentó demanda con el fin de iniciar Proceso Ordinario Laboral de Primera Instancia en contra de Aquamaná E.S.P, pretendiendo que se declare su vinculación como trabajadora oficial con un contrato individual de trabajo entre el 09 de noviembre de 2017 y el 07 de febrero de 2020, el despido unilateral sin justa causa, el reintegro y como consecuencia de ello, el pago de salarios y prestaciones sociales desde el momento de la desvinculación hasta cuando se haga efectivo el reintegro.

Mediante auto del 02 de febrero del presente año, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Manizales, decidió rechazar la demanda por falta de competencia para conocer el asunto, por considerar que la accionante, al ser designada como Jefe del Área de Recursos Físicos y Humanos de la entidad demandada, cargo de nivel directivo y de libre nombramiento y remoción, se enmarca en la categoría de empleada pública, de lo que colige que la vía procesal adecuada para discutir el despido sin justa causa, el reintegro y el reconocimiento de unas prestaciones laborales, es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, concluyendo que la competencia del asunto corresponde a los Jueces Administrativos.

Al respecto, observa esta dependencia judicial que se configura la falta de

jurisdicción para conocer del presente asunto, lo que impone proponer el conflicto negativo de competencia, por las razones que pasan a exponerse.



Tratándose de los asuntos que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el artículo 104 de la ley 1437 de 2011, en su numeral 4º establece:

"ART. 104.- De la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos de derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerán de los siguientes procesos:

[...]

4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.

[...]

Igualmente, el artículo 105 ibídem prescribe:

*"Art. 105.- Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo **no** conocerá de los siguientes asuntos:*

[...]

4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales" (Negrilla fuera del texto).

[...]

Por su parte, la Jurisdicción Ordinaria Laboral, conoce de los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo, a la luz de lo establecido en el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, la cual modificó la competencia atribuida a la jurisdicción laboral en sus especialidades laborales y de seguridad social, que establece:

"ARTICULO 2º. Competencia general. La jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de:

1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.”



Ahora bien, para el Despacho está claro que la Empresa de Servicios Públicos Aquamaná, está categorizada como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, por lo cual la vinculación de sus servidores se encuentra regida por el artículo 5° del Decreto 3135, en los siguientes términos:

***Artículo 5° Empleados públicos y trabajadores oficiales.** Las personas que presten sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.*

Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Para tal efecto, la entidad profirió el Acuerdo No. 001 de 2009, en cuyo artículo 30 indicó:

ARTÍCULO TRIGÉSIMO. CLASIFICACIÓN Y FORMA DE VINCULACIÓN DEL PERSONAL: *Las personas naturales vinculadas a la planta de personal de la empresa AQUAMANÁ E.S.P., se clasifican en: Trabajadores oficiales, y empleados públicos de libre nombramiento y remoción. La vinculación y retiro de los servidores de la Organización se regirá por la ley.*

PARÁGRAFO: *Tienen el carácter de empleados públicos de libre nombramiento y remoción quienes desempeñen cargos en los niveles directivos, asesor, profesional, técnico, y de apoyo administrativo; los demás servidores tendrán la calidad de trabajadores oficiales conforme a la planta de cargos que adopte la Entidad.*

Las expresiones subrayadas fueron declaradas nulas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa mediante sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el 05 de octubre de 2016, la cual fue confirmada con sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas del 11 de mayo de 2018.

Mediante Resolución No. 0494 del 09 de noviembre de 2017, la accionante fue nombrada como Jefe de Área de Recursos Físicos y Humanos, en calidad de empleada pública de libre nombramiento y remoción, nombramiento que terminó mediante Resolución No. 097 del 07 de febrero de 2020, al declararse la insubsistencia del mismo.

Así las cosas, tenemos que dentro del *sub judice* se evidencia que la demandante fue vinculada a la EICE a través de una relación legal y reglamentaria en la modalidad de empleada pública de libre nombramiento y remoción, y que, de la misma manera, fue retirada del servicio por medio de un acto administrativo que declaró la insubsistencia del nombramiento, lo que de entrada podría dar lugar a afirmar, que es un asunto de conocimiento del Juez de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, disiente esta funcionaria del análisis realizado por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Manizales, en tanto son absolutamente claras las pretensiones de la demanda, las cuales son del siguiente tenor:

“3.1 DECLARATIVAS

3.1.1. Que se declare que la vinculación de mi poderdante MARIA ESNEYRE VALENCIA LEON identificada con la cédula de ciudadanía No. 30.292.124 de Manizales - Caldas con la empresa AQUAMANA E. S. P. lo fue como trabajadora oficial con un contrato individual de trabajo, entre el 9 de noviembre de 2017 y el 7 de febrero de 2020, fecha en la cual se desvinculó de manera irregular,

3.1.2 Que se declare que mi poderdante MARIA ESNEYRE VALENCIA LEON identificada con la cédula de ciudadanía No. 30.292.124 de Manizales – Caldas , prestó sus servicios personales como Profesional de Recursos Físicos y Humanos, bajo la continua dependencia y subordinación de la demandada y como contraprestación a sus servicios recibió una salario y unas prestaciones sociales.

3.1.3 Que se declare que la terminación unilateral del contrato de trabajo que la demandante MARIA ESNEYRE VALENCIA LEON, tenía con la demandada AQUAMANA E.S.P.; fue sin justa causa.

3.1.4 Qué se declare que mi poderdante deber ser reintegrada al cargo de Trabajadora Oficial que ocupaba al momento de su desvinculación como Profesional de Recursos Físicos y Humanos de la empresa AQUAMANA E.S.P.

3.1.5 Que se declare que la empresa AQUAMANA E.S.P., debe cancelar a la señora MARIA ESNEYRE VALENCIA LEON identificada con la cédula de ciudadanía No. 30.292.124 de Manizales - Caldas, los salarios, primas y demás prestaciones sociales, así como los aportes a la Sistema de Seguridad Social - Salud, Pensión y ARL, desde el momento de su desvinculación sin justa causa, es decir desde el 7 de febrero de 2020, hasta el momento en que sea reintegrada.

3.2. CONDENATORIAS.

Como consecuencia de lo anterior, se condene a la empresa AQUAMANA E.S.P. al reintegro y al pago de los siguientes créditos laborales a favor de mi poderdante, de la siguiente manera:

3.2.1. Que se reintegre a mi poderdante al cargo que ocupaba como Trabajadora Oficial en la empresa AQUAMANA E.S.P al momento de su desvinculación, esto es, como Profesional de Recursos Físicos y Humanos, teniendo en cuenta las obligaciones que en desarrollo del contrato de trabajo ostentaba como Trabajadora Oficial.

3.2.2 Que le sean respetados los derechos de mi prohijada como trabajadora oficial, adquiridos en tal calidad al momento de su ingreso a Aquamana E. S. P., en tanto laboraba al servicio de una empresa Industrial y Comercial del Estado, descentralizada, del orden municipal y que se encarga de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios en el municipio de Villamaría - Caldas, en tanto las actividades que desempeñaba no lo eran de las calificadas de dirección, confianza y diseño de políticas institucionales.

3.2.3 Que le sean pagados los salarios, primas de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de transporte, recargos por trabajo nocturno, auxilio de cesantía, intereses a la cesantía, dotación de vestido y calzado, subsidio familiar y demás derechos laborales desde su desvinculación y hasta que se produzca su reintegro.

3.2.4 Que le sean pagados los aportes a la Seguridad Social - Salud, Pensión y A. R. L. desvinculación y hasta que se produzca su reintegro.

3.3 PRETENSIONES CONDENATORIAS COMUNES:

3.3.1 Que se condene a la demandada a AQUAMANA E.S.P. al pago de todo cuanto resultare probado dentro del proceso por créditos laborales a favor de la demandante MARIA ESNEYRE VALENCIA LEON identificada con la cédula de ciudadanía No. 30.292.124 de Manizales - Caldas, en aplicación de los principios de EXTRA Y ULTRA PETITA, conforme al artículo 50 del Código Procesal del Trabajo y de Seguridad Social.

3.3.2 Que todas las sumas a las cuales sea condenada la demandada AQUAMANA E.S P. en favor de la demandante MARIA ESNEYRE VALENCIA LEON identificada con la cédula de ciudadanía No. 30.292.124 de Manizales - Caldas, sean debidamente indexadas

3.3.3 Que se condene a la demandada AQUAMANA E.S.P. al pago de las costas y agencias en derecho que con ocasión de este proceso se generen en favor de la demandante MARIA ESNEYRE VALENCIA LEON.”

Se evidencia, de manera inequívoca, que lo pretendido por la parte demandante no busca la nulidad de un acto administrativo y el correspondiente restablecimiento, sino que se declare su vinculación

como trabajadora oficial con un contrato individual de trabajo, que el cargo desempeñado corresponde al nivel profesional, que la terminación unilateral del contrato fue sin justa causa, que se ordene el reintegro y se paguen los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir entre la fecha del despido y la fecha del reintegro, pretensiones todas ellas que deben ser resueltas por el juez laboral, a partir del análisis de la configuración de un contrato realidad.

Y es que si bien es cierto, en la jurisdicción contenciosa se tramitan procesos en los que se busca la declaración de un “contrato realidad”, la jurisdicción dentro de sus competencias, lo que realmente hace es declarar la existencia de una vinculación legal y reglamentaria de quien prestó sus servicios a la administración pública bajo otras modalidades que enmascaran la relación laboral, lo cual tiene como único efecto el reconocimiento de una indemnización, pues tampoco está habilitado el juez de la causa para otorgarle la categoría de empleado público, pero, se enfatiza, bajo ninguna circunstancia se cuenta con la competencia para declarar el contrato realidad de quien pretende ser reconocido como trabajador oficial, en concordancia con el numeral 4 del artículo 105 del CPACA, ya citado con anterioridad.

En consecuencia, el debate que se plantea en la presente demanda, no es de conocimiento de esta Jurisdicción, por buscarse la declaratoria de una relación laboral propia de un trabajador oficial, correspondiéndole entonces su conocimiento a la Jurisdicción Ordinaria Laboral de conformidad con lo previsto en el numeral 1° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001, antes transcrito.

En virtud de lo anterior, este Despacho declarará la falta de jurisdicción para conocer del presente proceso, y dará aplicación a lo dispuesto por el art. 158 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el art. 112 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, planteando el conflicto de jurisdicciones para que sea dirimido por el Consejo Superior de la Judicatura- Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Por lo brevemente expuesto, **EL JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la falta de Jurisdicción del suscrito Despacho para conocer asunto de la referencia.

SEGUNDO: PROPONER el **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA** entre este Despacho y el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Manizales, quien conoció inicialmente el proceso; en

consecuencia, por la Secretaría, **REMÍTASE** el expediente a la SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, para que defina cuál es el Juez competente para conocer de la presente demanda.



TERCERO: Ejecutoriado el presente proveído háganse las anotaciones del caso en el Sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Firmado Por:

Maria Isabel Grisales Gomez
Juez Circuito
004
Juzgado Administrativo
Caldas - Manizales

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:

72316297794359d88f9be49bb56e82040ec15c7fcc30c789dc44fc30a9a6d1c8

Documento generado en 24/08/2021 01:43:39 PM

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

A.I No.705

Proceso : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación No. : 17001-33-33-004-2021-00095-00
Demandante : SILVIO EDUARDO ARBOLEDA ARBOLEDA
Demandado : DEPARTAMENTO DE CALDAS

No obstante haberse ordenado la corrección de la demanda y no haberse recibido la misma, se procederá a la admisión atendiendo a que los aspectos a corregir pueden ser superados durante el trámite procesal que habrá de impartírsele. En efecto, el tema de la caducidad puede ser resuelto en cualquier etapa del proceso a través de sentencia anticipada, mientras que el cumplimiento de la carga de enviar la demanda y los anexos por medios electrónicos a la entidad demandada, habrá de ser requerida a través de la presente decisión.

En consecuencia,

SE ADMITE la demanda que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instauró el señor SILVIO EDUARDO ARBOLEDA ARBOLEDA frente al DEPARTAMENTO DE CALDAS, por reunir los requisitos señalados en la ley.

NOTIFICAR personalmente mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, la cual se entenderá realizada transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje, de conformidad con el art. 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, de la siguiente manera:

- Al GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS (Art.159 CPACA), o a quien éste haya delegado la facultad de recibir notificaciones judiciales.
- A la Procuradora Judicial para Asuntos Administrativos delegada ante este Juzgado Administrativo.

CORRER traslado de la demanda al **GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS** y al **MINISTERIO PÚBLICO**, por el término de 30 días, de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 172 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 de la ley 1437 de 2011, modificado por el art. 48 de la Ley 2080 de 2021.

REQUERIR a las partes y a la señora Procuradora Judicial para Asuntos Administrativos para que los escritos y memoriales sean presentados de manera virtual en formato PDF a la siguiente dirección electrónica admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co.

REQUERIR a las partes para que suministren al Despacho y entre los mismos sujetos procesales, los canales digitales por medio de los cuales se adelantará el presente proceso y a través de estos, se remita un ejemplar de los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial (Artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 46 de la Ley 2080 de 2021).

ADVERTIR a los intervinientes que, desde los canales digitales que sean informados, se originaran las actuaciones y se surtirán las notificaciones, siempre y cuando no se informe un nuevo canal. De igual forma, se precisa sobre el deber que tienen de comunicar cualquier cambio de dirección o medio electrónico, so pena de que sigan remitiendo las comunicaciones al anterior.

REQUERIR a la parte demandante, el envío de la demanda sus anexos a la entidad demandada, al tenor del art. 162 del CPACA, adicionado por el art. 35 de la Ley 2080 de 2021.

NOTIFIQUESE el presente proveído a la parte demandante por estado electrónico, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 199 del CPACA, modificado por el art. 48 de la Ley 2080 de 2021.

RECONOCER personería para actuar en nombre y representación de la parte demandante al abogado DANIEL EDUARDO ARBOLEDA VÁSQUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.053.272.379 y T.P. 267.608 del C.S.J., en los términos del poder otorgado.

NOTIFIQUESE y CUMPLASE

Firmado Por:

Maria Isabel Grisales Gomez
Juez Circuito
004
Juzgado Administrativo
Caldas - Manizales

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:

8f80f2c797905f74d996d0537ddf9d970b601ffde9242083a5f677ead217e4e5

Documento generado en 24/08/2021 01:43:43 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

Manizales, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

A.I No. 706

Proceso : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación No. : 17001-33-33-004-2021-00126-00
Demandante : DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS
**Demandado : ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES
- COLPENSIONES, NACIÓN- MINISTERIO DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,
DEPARTAMENTO DE CALDAS y ESE HOSPITAL SAN
JUAN DE DIOS DE RIOSUCIO-CALDAS**

1. ASUNTO

Procede el Despacho a resolver sobre la medida cautelar solicitada por la entidad demandante, dentro del proceso de la referencia.

2. CONSIDERACIONES

2.1. La solicitud de medida cautelar:

La Dirección Territorial de Salud de Caldas, impetró demanda a través del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, solicitando la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. SUB 142855 del 03 de julio de 2020 expedida por Colpensiones, por medio de la cual se reconoció la pensión de vejez a la señora Gloria Elena Agudelo Castaño, endilgando a la Dirección Territorial de Salud de Caldas, responsabilidad en el pago de la prestación de la beneficiaria.

En escrito aparte solicitó la suspensión provisional del acto demandado, argumentando que la distribución de cuota parte pensional realizada por COLPENSIONES frente a la Dirección Territorial de Salud de Caldas vulnera de manera flagrante la normativa que regula la materia, por lo que de la sola confrontación del acto acusado y la norma resulta diáfana su violación.

Luego de realizar un análisis normativo y jurisprudencial sobre la responsabilidad en el pago del pasivo pensional del sector salud a 31 de diciembre de 1993, arriba a la conclusión según la cual éste únicamente es obligación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en concurrencia con los entes territoriales, razón por la cual la Dirección Territorial de Salud de Caldas, en su calidad de unidad administrativa especial no puede ser responsable de cuotas partes en las pensiones que conforman el referido pasivo pensional.

2.2. Trámite dado a la medida cautelar solicitada:

Mediante auto del 30 de julio de 2021, se procedió a dar traslado de la medida cautelar, de conformidad con lo ordenado por el art. 233 del C.P.A.C.A, que dispone: “...*El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda...*”.

De las entidades demandadas únicamente se pronunció el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien manifestó que como quiera que existe una conexión directa entre los Departamentos y Municipios con las entidades descentralizadas locales, no puede existir una división tan tajante como la propuesta por la demandante para efectos de indicar que la Dirección Territorial de Salud de Caldas no constituye una entidad territorial, ante su carácter de Unidad Administrativa Especial, pues dicha entidad pública sí constituye una entidad territorial, por lo que eventualmente puede ser deudora de la cuota pensional de la señora Gloria Elena Agudelo Castaño.

Refiere que no puede decretarse la medida cautelar teniendo en cuenta que la aparente violación de normas superiores se basa en una premisa que no es del todo cierta (los únicos deudores de cuotas pensionales son la Nación y las entidades territoriales), premisa que deberá analizarse en el curso del proceso junto con los otros cargos del concepto de violación.

2.3. Problema jurídico:

¿Procede la suspensión provisional de la Resolución No. SUB 142855 del 03 de julio de 2020 expedida por Colpensiones, por medio de la cual se adjudicó una cuota parte a la Dirección Territorial de Salud de Caldas en la pensión de vejez de la señora Gloria Elena Agudelo Castaño?

2.4. Argumento central:

2.4.1 Premisas normativas y jurisprudenciales:

- En el artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:

“En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, 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.”

“La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento.”

“Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

- De la transcripción anterior puede concluirse que¹:

- **El Juez** puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que **considere necesaria(s)** para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- El Juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, **en cualquier estado del proceso.**
- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener **relación directa y necesaria con las pretensiones** de la demanda.
- El Juez deberá **motivar** debidamente la medida.
- El decreto de medidas cautelares **no constituye prejuzgamiento.**- 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.

- El artículo 230 del CPACA determina que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipadas o suspensivas y deberán tener relación directa con las pretensiones de la demanda. Por lo tanto el juez podrá, entre otras posibilidades, la de *“...Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo...”*³.

- El CPACA³ define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional, tanto en acciones ejercidas a través del medio de control de NULIDAD, como de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO y define de forma general los requerimientos que debe hacer el

¹Ver providencia Consejo de Estado, Sección Primera, once (11) de marzo de dos mil catorce (2014), rad núm.: 11001 0324 000 2013 00503 00.

²GONZÁLEZ REY, Sergio. “Comentario a los artículos 229-241 CPACA”, en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492.

³ Inciso primero del Artículo 231 del CPACA.

Juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

“Artículo 231.- 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.

...”.

- El Consejo de Estado en sentencia de la Sección Segunda, Subsección B del 29 de noviembre de 2016⁴ determinó que del artículo 231 del CPACA se desprenden dos tipos de requisitos para la procedencia de una medida cautelar, los cuales clasifica en: *Formales y materiales*.

Los primeros, únicamente exigen una corroboración formal y corresponden a lo siguiente:

- 1) *Debe tratarse de procesos **declarativos** o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011);*
- 2) *Debe existir solicitud de parte **debidamente sustentada en el texto de la demanda** o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y*
- 3) *La medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (artículo 233 y 234, Ley 1437 de 2011).*

Los requisitos materiales por su parte, si exigen un análisis valorativo. Ellos son:

- 1) *La medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y*
- 2) *Debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).*

*Ahora bien, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado –medida cautelar **negativa**–, se deben tener en cuenta otros requisitos adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda así:*

- 1) *Si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras*

⁴C.E, S.C.A, SII, Subsección B, C.P, Sandra Lisseth Ibarra Vélez del 29 de noviembre de 2016.

confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud (artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011) y

2) Si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, **además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios** (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011).

Finalmente si se pretenden otras medidas cautelares diferentes –medidas cautelares positivas– a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir 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; y 4) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011).

Y a la manera en la que el Juez aborda ese análisis inicial, el H. Consejo de Estado sostuvo⁵

*«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 2° 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.»* (Resaltado 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»*.⁶”

⁵Providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799)

⁶ Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: “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 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que **'[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento'**. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de 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

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. (...)*” (Negrillas fuera del texto).

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 no son del texto)

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

fondo del asunto sub lite’ []. 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 ido 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 ‘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”. (Negrillas fuera del texto).*

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 o no 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 demandado⁷.

2.4.2. Caso concreto:

a. En el presente asunto la entidad demandante está solicitando la suspensión provisional del acto administrativo contenido en la Resolución No. SUB 142855 del 03 de julio de 2020, expedida por Colpensiones, por medio de la cual se reconoció la pensión de vejez a la señora Gloria Elena Agudelo Castaño, adjudicándole una cuota parte en la pensión de vejez de la beneficiaria.

b. En cuanto a los requisitos formales de la medida, estos se cumplen en tanto se trata de un proceso declarativo y la solicitud de medida fue presentada en escrito aparte de la demanda con la sustentación respectiva.

c. Ahora, para determinar si se dan los presupuestos de orden material para la suspensión provisional del acto demandado, es propio referir aspectos relativos al marco normativo del pasivo pensional del sector salud.

Frente al tema el Consejo de Estado realizó el siguiente análisis⁸:

La Ley 60 de 1993 (artículo 33) creó el Fondo Nacional para el Pago del Pasivo Prestacional de los servidores del sector de la salud para garantizar el pago de las deudas prestacionales por concepto de cesantías, reservas para pensiones y pensiones de jubilación, causadas hasta el fin de la vigencia presupuestal de 1993.

El artículo 33, numeral 3, de la citada Ley dispuso que: “La responsabilidad financiera para el pago del pasivo prestacional de los servidores de las entidades o dependencias identificadas en el numeral 2, reconocidas en los términos de la presente ley, se establecerá mediante un reglamento expedido por el Gobierno Nacional que defina la forma en que deberán concurrir la Nación y las entidades territoriales, para cuyo efecto se tendrá en cuenta la proporción en que han concurrido los diversos niveles administrativos a la financiación de las entidades y dependencias del sector salud de que trata el presente artículo, la condición financiera de los distintos niveles territoriales y la naturaleza jurídica de las entidades.”.

Por su parte, la Ley 100 de 1993 (artículo 242), al referirse a dicho Fondo Prestacional previó, en consonancia con el citado artículo 33 de la Ley 60, que “el fondo del pasivo prestacional para el sector salud, de que trata la Ley 60 de 1993, cubrirá las cesantías netas

⁷Esto significa que la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016). Rad. No.: 25000-23-42-000-2015-06102-01(AC)



acumuladas y el pasivo laboral por pensiones de jubilación causado a 31 de diciembre de 1993”. El mismo articulado de la norma señaló que las entidades del sector salud deberían seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que están obligadas **hasta tanto no se realice el corte de cuentas y se establezca la concurrencia de cada entidad territorial**.

Posteriormente, la **Ley 715 de 2001** suprimió el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud y en el artículo 61 determinó que para el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho fondo y, **de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes**, la Nación a través del **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, será la encargada del giro de los recursos “a las entidades administradoras de pensiones o cesantías a las cuales se encuentren afiliados los servidores públicos”.

El mencionado artículo 61 fue reglamentado por el Gobierno Nacional a través del **Decreto 306 de 2004**, cuyo artículo 3° señaló:

“Artículo 3°. Reconocimiento del pasivo prestacional. El pasivo prestacional que a la entrada en vigencia del presente decreto aún no hubiere sido reconocido por el entonces Ministerio de Salud en calidad de administrador del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, será reconocido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante acto administrativo.

Para continuar con la ejecución de los contratos de concurrencia que fueron suscritos por el Ministerio de Salud antes de entrar en vigencia la Ley 715 de 2001 y para la suscripción de los nuevos contratos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá: (...)

d) Establecer o modificar en concertación con los entes territoriales y las instituciones hospitalarias concurrentes, los plazos y los mecanismos para el pago de las obligaciones; (...)” (Resaltado fuera del texto original).

(...)

Es decir, que de conformidad con las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, las instituciones hospitalarias no concurren al pago del pasivo prestacional de sus trabajadores, sino que dicha carga está radicada en cabeza de la Nación y de las entidades territoriales, y de ahí que el Decreto demandado se hubiese extralimitado en el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Por esta razón, con el fin de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad proferida por el Consejo de Estado, el Gobierno expidió el **Decreto 700 de 2013** con el cual determinó que la concurrencia del pago del pasivo de las personas reconocidas como beneficiarias del Fondo Prestacional del Sector Salud, sería asumida únicamente entre la Nación y las entidades territoriales, excluyendo expresamente a las entidades del sector salud. El artículo 1° del Decreto 700 de 2013 estableció entonces que:

“ARTÍCULO 1°. Financiación del pasivo prestacional del sector salud. La financiación del pasivo causado hasta el 31 de diciembre de 1993 por concepto de cesantías y pensiones de los trabajadores del sector salud que hubieren sido reconocidos como beneficiarios del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, **es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales**”. (Resaltado fuera del texto)

Con fundamento en esta última norma, el Tribunal, en la sentencia objeto de la presente impugnación, concluyó que el pasivo pensional causado a 31 de diciembre de 1993 está a

cargo de la Nación y de los entes territoriales, quienes deben acordar el pago a través de la suscripción de contratos de concurrencia.

(...)

De manera que, si bien es cierto que por disposición legal las instituciones de salud no están llamadas a concurrir en el pago del pasivo pensional de sus trabajadores, no lo es menos, que la misma Ley 100 de 1993 contempló la obligación en cabeza de aquellas, **si no se ha establecido el respectivo acuerdo de concurrencia** de que tratan las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001.

Ahora bien, los desarrollos normativos posteriores a esta providencia, indican lo siguiente:

La Ley 1438 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, indicó en su artículo 78:

ARTÍCULO 78. PASIVO PRESTACIONAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO E INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD. En concordancia con el artículo 242 de la Ley 100 de 1993 y los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito público y los entes territoriales departamentales firmarán los contratos de concurrencia y cancelarán el pasivo prestacional por concepto de cesantías, reserva para pensiones y pensiones de jubilación, vejez, invalidez y sustituciones pensionales, causadas en las instituciones del sector salud públicas causadas al finalizar la vigencia de 1993 con cargo a los mayores recursos del monopolio de juegos de suerte y azar y del fondo pensional que se crea en el Proyecto de Ley de Regalías.

PARÁGRAFO. Concédase el plazo mínimo de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para que las entidades territoriales y los hospitales públicos le suministren al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la información que le permita suscribir los convenios de concurrencia y emitan los bonos de valor constante respectivos de acuerdo a la concurrencia entre el Gobierno Nacional y el ente territorial departamental. El incumplimiento de lo establecido en el presente artículo será sancionado como falta gravísima.

Con esto se cumplirá con las Leyes 60 y 100 de 1993 y 715 de 2001 que viabilizan el pago de esta deuda que no es responsabilidad de las ESE, pues ellas no tenían vida jurídica antes de diciembre de 1993. En ese entonces eran financiados y administrados por los departamentos y el Gobierno Nacional.

Y el Decreto 700 del 12 de abril de 2013 “Por el cual se reglamentan los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 715 de 2001”, estableció en su articulado:

Artículo 1º. Financiación del pasivo prestacional del sector salud. La financiación del pasivo causado hasta el 31 de diciembre de 1993 por concepto de cesantías y pensiones de los trabajadores del sector salud que hubieren sido reconocidos como beneficiarios del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales.

Artículo 2º. Determinación de las concurrencias. Para determinar la responsabilidad que asumirán la Nación y las entidades territoriales para el pago de la

conurrencia frente al pasivo prestacional de las instituciones de salud beneficiarias, se procederá así:

a) *La Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asumirá el pago de la concurrencia, en una suma equivalente a la proporción de la participación del situado fiscal en la financiación de las instituciones de salud, en los cinco (5) años anteriores al 1° de enero de 1994.*

b) *Los Departamentos, los Municipios y los Distritos en donde esté localizada la institución de salud, deberán concurrir en una proporción equivalente al porcentaje en que participan las rentas de destinación especial para salud incluyendo las cedidas, en la financiación de las instituciones de salud en los cinco años anteriores al 1° de enero de 1994.*

c) *El porcentaje restante, esto es, el derivado de los recursos propios de cada entidad hospitalaria, será asumido por la Nación y las entidades territoriales, a prorrata de la participación de cada entidad en la concurrencia. (Subraya el Despacho)*

Se colige entonces de la jurisprudencia y la normatividad en cita, que la Dirección Territorial de Salud de Caldas, no está obligada a concurrir en el pasivo prestacional del sector salud en el Departamento de Caldas a 31 de diciembre de 1993.

d. Pruebas:

Ahora bien, se observa en el presente asunto con los documentos aportados en el expediente administrativo, lo siguiente:

- A través de la Resolución No. SUB 142855 del 03 de julio de 2020 expedida por COLPENSIONES se ordenó lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer el pago de una pensión de VEJEZ a favor de la señora AGUDELO CASTAÑO GLORIA ELENA, (...)

ARTÍCULO CUARTO: Esta pensión estará a cargo de:

ADMINISTRADORA	DIAS	V.CUOTA	%
DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS	2412	\$423.447	19,16
COLPENSIONES	10178	\$1.786.832	80,84

- Copia de certificación electrónica -CETIL No.201911890801989000090006 del 28 de noviembre de 2019, expedido por funcionario de la ESE HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE RIOSUCIO -CALDAS a través del cual se constata la vinculación de la señora GLORIA ELENA AGUDELO CASTAÑO.

2.4.3. Conclusión:

Partiendo de que la medida cautelar tiene un carácter excepcional y que cuando se trata de la suspensión de actos administrativos, el art. 231 del CPACA indica que la solicitud procederá por violación de las disposiciones invocadas previa confrontación con el acto demandado o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, encuentra el Juzgado que la solicitud de suspensión de la resolución demandada no habrá de concederse por lo siguiente:

Confrontadas las normas citadas en el acápite anterior, y observado el procedimiento adelantado por Colpensiones para determinar la cuota parte pensional que le adjudicó a la Dirección Territorial de Salud de Caldas, podría en principio arribarse a la conclusión de que existe una violación al debido proceso y una transgresión a las normas en las cuales el acto administrativo que reconoció la prestación debía fundarse, pues como lo observa la apoderada de la parte demandante, son la Nación y las entidades territoriales (Departamentos, Municipios y Distritos) quienes deben concurrir para atender el pasivo prestacional del sector salud a 31 de diciembre de 1993, lo que eventualmente podría conducir a que se exonerara a la Dirección Territorial de Salud de Caldas de concurrir como cuotapartista en la pensión de vejez de la mencionada ciudadana.

No obstante lo anterior, no puede desconocerse que la suspensión provisional del acto demandado tendría efectos directos en un tercero que no se encuentra vinculado al proceso, vinculación que no se ha realizado en atención a que en este proceso lo que se discute no es su derecho pensional, sino el porcentaje con el cual deben concurrir cada una de las entidades involucradas.

Bajo ese entendimiento, es que deben diferenciarse dos aspectos claves para dilucidar la procedencia de la medida cautelar solicitada, esto es, el reconocimiento del derecho y la forma de financiación. Al respecto la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos a establecido la siguiente tesis:

Sentencia T-847/02:

“(…)

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional afirmó que el no pago del bono pensional no era razón valedera para negar el reconocimiento de una pensión. Recientemente, la jurisprudencia de esta Corporación ha avanzado en el espectro de protección del derecho a la seguridad social en pensiones que se torna fundamental por su íntima conexidad con el derecho al mínimo vital, la salud y las condiciones de vida digna de los pensionados. En consecuencia, la Corte ha afirmado que así como no puede obstaculizarse ni prolongarse indefinidamente el reconocimiento del derecho a pensión por el no pago del bono pensional, tampoco se puede hacer esto en caso de que exista discusión frente a cuál es el soporte financiero pertinente para el cubrimiento de tal prestación, bono pensional o cuota parte.

(…)”

Sentencia T-850/04:

“(…)

En virtud de lo anterior, se ha sostenido que el aspirante a pensionado no puede resultar perjudicado por los problemas de índole administrativo, ni por los problemas de quienes están obligados a efectuar los pagos para su pensión, o por la demora en la emisión de las cuotas partes o el bono pensional, dada la magnitud de la naturaleza y el fin que busca dicha prestación social.

La Corte Constitucional, precisamente, respecto a la naturaleza jurídica de las pensiones, ha dicho que "La seguridad social en general, y en particular en su aspecto pensional, tiene una doble naturaleza: es un servicio público de carácter obligatorio —y esencial— prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado y es, además, un derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes del Estado.

(…)”

De lo anterior se colige que el mecanismo de financiación de la pensión, no es una carga que debe asumir quien ha cumplido con todos los requisitos legales para gozar de esta prestación en cualquiera de sus modalidades, pues la consulta y adjudicación de la cuota parte constituye un trámite financiero que exclusivamente puede afectar a quienes se encuentran obligados a sufragar la pensión. Es decir, la forma de financiar la pensión no puede convertirse en un obstáculo para el ejercicio del derecho a la seguridad social y demás derechos fundamentales asociados a éste.

En ese sentido, si bien le asiste razón a la Dirección Territorial de Salud de Caldas al solicitar que se estudie la posibilidad de decretar una suspensión provisional del acto administrativo demandado, dicho análisis no es factible solamente desde una perspectiva legal, pues desde el punto de vista constitucional la mencionada medida no es viable, en tanto se estarían vulnerando los derechos fundamentales constitucionales de quien goza en este momento de la pensión de vejez, la cual fue obtenida en concordancia con todas las exigencias legales en la materia.

Así las cosas, se negará la suspensión provisional del acto administrativo contenido en la Resolución No. SUB 142855 del 03 de julio de 2020 expedida por Colpensiones.

Se precisa que el presente pronunciamiento no es de carácter definitivo, en tanto puede ser confirmado o desvirtuado en la sentencia que ponga fin a la instancia, ello atendiendo a expresa consagración del art. 299 del CPACA.

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

3. RESUELVE

NEGAR la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. SUB 142855 del 03 de julio de 2020 expedida por Colpensiones, por lo analizado en la parte considerativa.



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Maria Isabel Grisales Gomez

Juez Circuito

004

Juzgado Administrativo

Caldas - Manizales

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:

0ed245de11c65c9ef1ddff6a63946f626e4e75ea57b2117b0ee6ebac234c5f9d

Documento generado en 24/08/2021 01:43:45 PM

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