



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía**

**A.I. 159**

**Asunto: Resuelve impedimento de Juez**  
**Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
**Radicación: 17001-33-33-004-2021-00103-02**  
**Demandante: Segundo Olmedo Ojeda Burbano**  
**Demandado: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**

Manizales, ocho (08) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Aprobado en Sala de Decisión, según consta en Acta de la presente fecha

**ASUNTO**

Procede esta Sala de Decisión a resolver sobre la declaración de impedimento formulado por la Doctora **María Isabel Grisales Gómez**, en calidad de Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, en la cual aduce encontrarse incurso en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 131 y 132 del CPACA.

**Antecedentes**

El señor Segundo Olmedo Ojeda Burbano y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuso demanda contra la Procuraduría General de la Nación, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Resolución DESAJMAR19-1572 del 14 de noviembre de 2019. ii) Resolución DESAJMAR19-1701 del 23 de diciembre de 2019. iii) a nulidad del acto ficto o presunto configurado por la no contestación del Recurso de Apelación, debidamente radicado el día 09 de diciembre de 2019.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a favor de mi mandante el reconocimiento como factor salarial para todos los efectos legales respecto a la bonificación judicial que debe hacer parte de los demás factores prestacionales como vacaciones, prima de vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías, prima de navidad, prima de productividad, prima de servicios, bonificación por servicios prestados, auxilios y demás prestaciones causadas o que se llegaren a causar con posterioridad, liquidadas todas en atención al salario y prima judicial que es de carácter permanente y las demás prestaciones que se paguen.

El conocimiento del citado proceso correspondió, por reparto, al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, del cual es titular la Dra. María Isabel Grisales Gómez.

La citada funcionaria se declaró impedida para conocer del asunto, manifestando que tendría interés directo en las resultas del proceso, así mismo, e igualmente indicó que el impedimento comprende a todos los Jueces Administrativos.

Posteriormente el citado Juez remitió el expediente a este Tribunal para que se surta el trámite legal que corresponda, con fundamento en lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 131 del CPACA.

### ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

El artículo 131 del CPACA reguló lo relativo al trámite de los impedimentos, fijando entre otras, la siguiente regla:

***ARTÍCULO 131. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS.*** *Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:*

(...)

*2. Si el juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces administrativos, pasará el expediente al superior expresando los hechos en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento, el tribunal designará conjuez para el conocimiento del asunto.*

En razón a lo anterior, corresponde a este Tribunal resolver sobre la manifestación de impedimento presentado por la Juez Cuarto Administrativa del Circuito de Manizales.

Al respecto, debe precisarse preliminarmente que los artículos 141 del CGP y 130 del CPACA establecen las causales de impedimento y recusación en las que pueden incurrir los magistrados y jueces. Dichas causales han sido previstas de manera taxativa con la finalidad de preservar el principio de imparcialidad en los procesos judiciales, tal como lo ha indicado el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>.

Así las cosas, tan pronto el funcionario judicial tenga conocimiento de que se halla inmerso en una de dichas causales debe expresar su impedimento para que, conforme a lo indicado anteriormente, su superior se pronuncie sobre el mismo.

La causal invocada por la Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales es la prevista en los numerales 1, 9 y 5 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 130 del CPACA, por cuyo ministerio,

*Son causales de recusación las siguientes:*

(...)

*5. Ser alguna de las partes, su representante o apoderado, dependiente o mandatario del juez o administrador de sus negocios.*

*9. Existir enemistad grave o amistad íntima entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado.*

---

<sup>1</sup> Auto de 11 de mayo de 2006; M.P: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Exp. 47001-23-31-000-2005-00949-01(32362)

En relación con el alcance de la expresión “*interés directo*” contenida en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, la Honorable Corte Constitucional en auto n° 334 del 2 de diciembre de 2009<sup>2</sup> explicó que aquélla no sólo tiene una connotación patrimonial sino moral, y que además para que se configure, el interés debe ser actual y directo, en los siguientes términos:

(...)

*Es directo cuando el juzgador obtiene, para si (sic) o para los suyos, una ventaja o provecho de tipo patrimonial o moral, y es actual, cuando el vicio que se endilga de la capacidad interna del juzgador, se encuentra latente o concomitante al momento de tomar la decisión. De suerte que, ni los hechos pasados, ni los hechos futuros tienen la entidad suficiente para deslegitimar la competencia subjetiva del juez.*

*En este orden de ideas, para que exista un interés directo en los magistrados de esta Corporación, es indispensable que frente a ellos sea predicable la existencia de alguna ventaja de tipo patrimonial a partir de las resultas del proceso. De igual manera, si lo que se pretende probar es la existencia de un interés moral, debe acreditarse con absoluta claridad la afectación de su fuero interno, o en otras palabras, de su capacidad subjetiva para deliberar y fallar”<sup>3</sup>. (Líneas son del texto).*

Por su parte, la Sala de Casación Penal del Honorable Corte Suprema de Justicia, en auto del 13 de diciembre de 2007<sup>4</sup>, sostuvo en relación con lo que debe entenderse por “*interés en el proceso*”, lo siguiente:

(...)

6. *Sobre la causal que está sometida a debate en el presente asunto la Sala ha expresado, en forma reiterada y pacífica*<sup>5</sup>, lo siguiente:

***“El “interés en el proceso”, debe entenderse como aquella expectativa manifiesta por la posible utilidad o menoscabo, no sólo de índole patrimonial, sino también intelectual o moral, que la solución del asunto en una forma determinada acarrearía al funcionario judicial o a sus parientes cercanos, y que, por aparecer respaldada en serios elementos de juicio, compromete la ponderación e imparcialidad del juzgador, tornando imperiosa su separación del conocimiento del proceso.***

***“Por lo anterior, el interés que causa el impedimento tiene que ser real, existir verdaderamente. No basta la afirmación que haga un Magistrado a su arbitrio, pues de aceptarse ese proceder, la posibilidad de apartarse***

<sup>2</sup> H. Corte Constitucional. Magistrada Ponente: Dra. María Victoria Calle Correa. Auto n° 334 del 2 de diciembre de 2009. Referencia: expedientes D-7882 y 7909 acum. Recusación formulada contra el Procurador General de la Nación.

<sup>3</sup> Cita de cita: Cfr., Auto 080A de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en el cual se resolvían recusaciones contra los magistrados de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> H. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Magistrado Ponente: Dr. YESID RAMÍREZ BASTIDAS. Auto del 13 de diciembre de 2007.

<sup>5</sup> Cita de cita: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto de 13 de agosto de 2005, radicación 23903 y decisiones allí citadas.

*del conocimiento de un caso quedaría sometida solamente a la voluntad del juez o magistrado.*

*“Por lo tanto, se trata de establecer "si la intervención del juez recusado o impedido en el caso concreto implicaría la obtención de un provecho, utilidad o ganancia, para sí, para su cónyuge o compañero permanente, o para sus parientes; o si el Juez, su cónyuge o compañero permanente, o alguno de sus parientes en el rango que establece la ley, profesa un sentimiento respecto de alguno de los sujetos procesales, con suficiente intensidad para hacerle inclinar su ánimo; o si existe un interés creado por otro tipo de circunstancias que permita vislumbrar la ausencia de ecuanimidad”.*

*Se ha agregado que*

***“El interés a que alude la disposición es aquel que surge del trámite y decisión del asunto. En modo alguno de un comportamiento extraprocesal de uno de los intervinientes”<sup>6</sup>.*** (Resalta la Sala).

En sentencia C-390 de 1993 la Honorable Corte Constitucional explicó que la causal que aquí se debate es de naturaleza subjetiva, y “(...) ante la presencia de causales subjetivas -1 y 9 del artículo 150 del C.P.C.-, la ausencia de prueba no debe conducir a presumir de derecho la temeridad o mala fe del recusante, como en el caso anterior, sino que, justamente por lo etéreo y gaseoso de las apreciaciones del espíritu humano, ella debe ser demostrada y probada en el proceso. En efecto, la apreciación tanto del “interés directo o indirecto” en el proceso como de la “enemistad grave o amistad íntima” es un fenómeno que depende del criterio subjetivo del fallador. Obsérvese que incluso las causales vienen acompañadas de adjetivos calificativos, lo cual pone de manifiesto la discrecionalidad en su apreciación. Pues bien, en estos casos es posible que un recusante invoque de buena fe una presunta causal que luego resulte de difícil prueba. Deducir en tales casos una responsabilidad automática iría contra los principios de la presunción de inocencia y de la buena fé (sic). Es por ello que en tales casos, a juicio de esta Corporación, sólo se invierte la carga de la prueba respecto del recusante fallido para efectos de una eventual sanción pecuniaria o disciplinaria, pero la sola materialidad del hecho no es suficiente para deducir de manera automática una responsabilidad.”.

En el caso particular, el impedimento se fundamenta en el hecho que la prestación negada por las resoluciones cuya nulidad se solicita, es percibida en igualdad de condiciones por todos los Jueces Administrativos del Circuito, así como por los empleados de los respectivos Despachos, lo que en su sentir configura un interés directo en el asunto.

Para esta Sala es claro que se presenta un interés directo en cuanto a las prestaciones económicas que devengan los Jueces en el ejercicio de sus funciones, y en este caso en concreto los Jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Circuito de Manizales, ya que patrimonialmente se obtendrían beneficios en el caso de que eventualmente se fallare a favor del accionante, y por tanto habría lugar a que se afecte el fuero interno y la imparcialidad del fallador encargado de este caso.

En otras palabras, se considera por esta Sala que, en efecto, cualquier decisión que se vaya a adoptar en el asunto de la referencia puede afectar la objetividad e imparcialidad

---

<sup>6</sup> Cita de cita: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto de 13 de agosto de 2005, radicación 23903 y decisiones allí citadas.

que deben gobernar a los Jueces Administrativos del Circuito en el trámite de este proceso, pues se trata de la definición de aspectos salariales de funcionarios y empleados judiciales de la Rama Judicial.

En ese orden de ideas, al configurarse la causal discutida y al abarcar ésta a la totalidad de los Jueces Administrativos del Circuito, habrá de designarse Conjuez para resolver sobre el particular, tal como lo dispone el numeral 2 del artículo 131 del CPACA.

Ahora bien, el Acuerdo 209 de 1997, “*Por el cual se establecen las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales administrativos*”, dispuso en el literal h) de su artículo 5, lo siguiente:

*Artículo 5º. FUNCIONES DE LA SALA PLENA. La sala plena de los tribunales tendrá las siguientes funciones:*

(...)

*h) Designar jueces ad hoc en los casos de impedimento y recusación del juez administrativo, según la Ley.*

El 30 de mayo de 2012, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura profirió el Acuerdo PSAA12-9482, “*Por el cual se adiciona el artículo 5º y se modifica el artículo 30 del Acuerdo 209 de 1997, en lo relacionado con la lista de conjueces de los Tribunales Administrativos*”, en el cual dispuso:

*ARTÍCULO 1º.-Adicionar el artículo 5 del Acuerdo 209 de 1997, con un Parágrafo, el cual quedará así:*

*“PARÁGRAFO: Para el nombramiento de Jueces Ad-hoc en los casos de impedimento conforme con el literal h) del presente artículo, se acudirá a la lista de conjueces existente en el respectivo Tribunal Administrativo”.*

En consecuencia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 131 de la Ley 1437/11 y el artículo 30 del Acuerdo 209 de 1997 del Consejo Superior de la Judicatura, FÍJASE como fecha y hora para la elección pública del conjuez que deba actuar en el presente trámite, el **DIECINUEVE (19) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022) a partir de las 11:00 am**, diligencia que será dirigida por el Magistrado Ponente conforme la autorización de la Sala Plena del Tribunal Administrativo.

Para el efecto, por la Secretaría CONVÓCASE a la parte demandante y a los conjueces que integran la lista.

***En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS,***

#### **RESUELVE:**

**Primero. DECLÁRASE fundado** el impedimento propuesto por la Dra. María Isabel Grisales Gómez, en calidad de Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales que

comprende así mismo a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Manizales , para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por Segundo Olmedo Ojeda Burbano contra la Nación- Rama Judicial- Dirección Ejecutiva, por encontrarse incurso en la causal contenida en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión del artículo 130 del CPACA, en atención a lo expuesto. En consecuencia,

**Segundo. SEPÁRASE** del conocimiento del presente asunto tanto a la Dra. María Isabel Grisales Gómez, en calidad de Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, como a los demás Jueces Administrativos de este Circuito.

**Tercero. FÍJASE** como fecha y hora para la elección pública del conjuer que deba actuar en el presente trámite, **DIECINUEVE (19) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022) a partir de las 11:00 am.**

**Quinto. HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*”.

Notifíquese y cúmplase  
Los Magistrados



PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Publio Martin Andrés Patiño Mejía**

**A.I.158**

<b>Asunto:</b>	<b>Resuelve impedimento Juez</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>
<b>Radicación:</b>	<b>17001-33-39-008-202100032-02</b>
<b>Demandante:</b>	<b>JUAN GUILLERMO ÁNGEL TREJOS</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial</b>

Manizales, ocho (08) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**Aprobado en Sala de Decisión, según consta en acta de la presente fecha.**

**ASUNTO**

Procede esta Sala de Decisión a resolver sobre la declaración de impedimento formulado por la señora Liliana del Rocío Ojeda Insuasty, en calidad de Juez Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, en la cual aduce encontrarse incurso en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 142 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 131 y 132 del CPACA.

**ANTECEDENTES**

El señor Juan Guillermo Ángel Trejos actuando debidamente representado, y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuso demanda contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ –, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad del siguiente acto administrativos: i) Resolución DESAJMAR 20-175 del 11 marzo de 2020; ii) Acto ficto y presunto que surgió del silencio administrativo.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación judicial, señalada en el decreto 0383 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional desde el momento de la creación, con incidencia en la prima de servicios, de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, de navidad,

auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos prestacionales, que por constitución y la ley correspondan a los servidores públicos de la rama judicial .

El conocimiento del citado proceso correspondió, por reparto, al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, del cual es titular la Doctora Liliana del Rocío Ojeda Insuasty.

La citada funcionaria se declaró impedida para conocer del asunto, manifestando que tendría interés directo en las resultas del proceso.

Posteriormente la citada Juez remitió el expediente a este Tribunal para que se surta el trámite legal que corresponda, con fundamento en lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 131 del CPACA.

### ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

El artículo 131 del CPACA reguló lo relativo al trámite de los impedimentos, fijando entre otras, la siguiente regla:

***ARTÍCULO 131. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS.*** *Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:*

(...)

*2. Si el juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces administrativos, pasará el expediente al superior expresando los hechos en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento, el tribunal designará conjuez para el conocimiento del asunto.*

En razón a lo anterior, corresponde a este Tribunal resolver sobre la manifestación de impedimento presentado por la Juez Octavo Administrativo del Circuito de Manizales.

Al respecto, debe precisarse preliminarmente que los artículos 141 del CGP y 130 del CPACA establecen las causales de impedimento y recusación en las que pueden incurrir los magistrados y jueces. Dichas causales han sido previstas de manera taxativa con la finalidad de preservar el principio de imparcialidad en los procesos judiciales, tal como lo ha indicado el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>.

Así las cosas, tan pronto el funcionario judicial tenga conocimiento de que se halla inmerso en una de dichas causales debe expresar su impedimento para que, conforme a lo indicado anteriormente, su superior se pronuncie sobre el mismo.

---

<sup>1</sup> Auto de 11 de mayo de 2006; M.P: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Exp. 47001-23-31-000-2005-00949-01(32362)

La causal invocada por el Juez Octavo Administrativo del Circuito de Manizales es la prevista en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 130 del CPACA, por cuyo ministerio,

*Son causales de recusación las siguientes:*

(...)

*1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.*

En relación con el alcance de la expresión “*interés directo*” contenida en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, la Honorable Corte Constitucional en auto n° 334 del 2 de diciembre de 2009<sup>2</sup> explicó que aquella no sólo tiene una connotación patrimonial sino moral, y que además para que se configure, el interés debe ser actual y directo, en los siguientes términos:

(...)

*Es directo cuando el juzgador obtiene, para si (sic) o para los suyos, una ventaja o provecho de tipo patrimonial o moral, y es actual, cuando el vicio que se endilga de la capacidad interna del juzgador, se encuentra latente o concomitante al momento de tomar la decisión. De suerte que, ni los hechos pasados, ni los hechos futuros tienen la entidad suficiente para deslegitimar la competencia subjetiva del juez.*

*En este orden de ideas, para que exista un interés directo en los magistrados de esta Corporación, es indispensable que frente a ellos sea predicable la existencia de alguna ventaja de tipo patrimonial a partir de las resultas del proceso. De igual manera, si lo que se pretende probar es la existencia de un interés moral, debe acreditarse con absoluta claridad la afectación de su fuero interno, o en otras palabras, de su capacidad subjetiva para deliberar y fallar”<sup>3</sup>. (Líneas son del texto).*

---

<sup>2</sup> H. Corte Constitucional. Magistrada Ponente: Dra. María Victoria Calle Correa. Auto n° 334 del 2 de diciembre de 2009. Referencia: expedientes D-7882 y 7909 acum. Recusación formulada contra el Procurador General de la Nación.

<sup>3</sup> Cita de cita: Cfr., Auto 080A de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en el cual se resolvían recusaciones contra los magistrados de la Corte Constitucional.

Por su parte, la Sala de Casación Penal del Honorable Corte Suprema de Justicia, en auto del 13 de diciembre de 2007<sup>4</sup>, sostuvo en relación con lo que debe entenderse por “*interés en el proceso*”, lo siguiente:

(...)

6. *Sobre la causal que está sometida a debate en el presente asunto la Sala ha expresado, en forma reiterada y pacífica*<sup>5</sup>, lo siguiente:

***“El "interés en el proceso", debe entenderse como aquella expectativa manifiesta por la posible utilidad o menoscabo, no sólo de índole patrimonial, sino también intelectual o moral, que la solución del asunto en una forma determinada acarrearía al funcionario judicial o a sus parientes cercanos, y que, por aparecer respaldada en serios elementos de juicio, compromete la ponderación e imparcialidad del juzgador, tornando imperiosa su separación del conocimiento del proceso.***

*“Por lo anterior, el interés que causa el impedimento tiene que ser real, existir verdaderamente. No basta la afirmación que haga un Magistrado a su arbitrio, pues de aceptarse ese proceder, la posibilidad de apartarse del conocimiento de un caso quedaría sometida solamente a la voluntad del juez o magistrado.*

*“Por lo tanto, se trata de establecer "si la intervención del juez recusado o impedido en el caso concreto implicaría la obtención de un provecho, utilidad o ganancia, para sí, para su cónyuge o compañero permanente, o para sus parientes; o si el Juez, su cónyuge o compañero permanente, o alguno de sus parientes en el rango que establece la ley, profesa un sentimiento respecto de alguno de los sujetos procesales, con suficiente intensidad para hacerle inclinar su ánimo; o si existe un interés creado por otro tipo de circunstancias que permita vislumbrar la ausencia de ecuanimidad".*

*Se ha agregado que*

***“El interés a que alude la disposición es aquel que surge del trámite y decisión del asunto. En modo alguno de un***

---

<sup>4</sup> H. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Magistrado Ponente: Dr. YESID RAMÍREZ BASTIDAS. Auto del 13 de diciembre de 2007.

<sup>5</sup> Cita de cita: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto de 13 de agosto de 2005, radicación 23903 y decisiones allí citadas.

*comportamiento extraprocesal de uno de los intervinientes*”<sup>6</sup>.  
(Resalta la Sala).

En sentencia C-390 de 1993 la Honorable Corte Constitucional explicó que la causal que aquí se debate es de naturaleza subjetiva, y “(...) *ante la presencia de causales subjetivas -1 y 9 del artículo 150 del C.P.C.-, la ausencia de prueba no debe conducir a presumir de derecho la temeridad o mala fe del recusante, como en el caso anterior, sino que, justamente por lo etéreo y gaseoso de las apreciaciones del espíritu humano, ella debe ser demostrada y probada en el proceso. En efecto, la apreciación tanto del “interés directo o indirecto” en el proceso como de la “enemistad grave o amistad íntima” es un fenómeno que depende del criterio subjetivo del fallador. Obsérvese que incluso las causales vienen acompañadas de adjetivos calificativos, lo cual pone de manifiesto la discrecionalidad en su apreciación. Pues bien, en estos casos es posible que un recusante invoque de buena fe una presunta causal que luego resulte de difícil prueba. Deducir en tales casos una responsabilidad automática iría contra los principios de la presunción de inocencia y de la buena fé (sic). Es por ello que en tales casos, a juicio de esta Corporación, sólo se invierte la carga de la prueba respecto del recusante fallido para efectos de una eventual sanción pecuniaria o disciplinaria, pero la sola materialidad del hecho no es suficiente para deducir de manera automática una responsabilidad.*”.

En el caso particular, el impedimento se fundamenta en el hecho que la prestación negada por las resoluciones cuya nulidad se solicita, es percibida en igualdad de condiciones por todos los Jueces Administrativos del Circuito, así como por los empleados de los respectivos Despachos, lo que en su sentir configura un interés directo en el asunto.

Para esta Sala es claro que se presenta un interés directo en cuanto a las prestaciones económicas que devengan los Jueces en el ejercicio de sus funciones, y en este caso en concreto los Jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Circuito de Manizales, ya que patrimonialmente se obtendrían beneficios en el caso de que eventualmente se fallare a favor del accionante, y por tanto habría lugar a que se afecte el fuero interno y la imparcialidad del fallador encargado de este caso.

En otras palabras, se considera por esta Sala que, en efecto, cualquier decisión que se vaya a adoptar en el asunto de la referencia puede afectar la objetividad e imparcialidad que deben gobernar a los Jueces Administrativos del Circuito en el trámite de este proceso, pues se trata de la definición de aspectos salariales de funcionarios y empleados judiciales de la Rama Judicial.

En ese orden de ideas, al configurarse la causal discutida y al abarcar ésta a la totalidad de los Jueces Administrativos del Circuito, habrá de designarse Conjuéz para resolver sobre el particular, tal como lo dispone el numeral 2 del

---

<sup>6</sup> Cita de cita: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto de 13 de agosto de 2005, radicación 23903 y decisiones allí citadas.

artículo 131 del CPACA.

Ahora bien, el Acuerdo 209 de 1997, “*Por el cual se establecen las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales administrativos*”, dispuso en el literal h) de su artículo 5, lo siguiente:

***Artículo 5º. FUNCIONES DE LA SALA PLENA.*** *La sala plena de los tribunales tendrá las siguientes funciones:*

(...)

*h) Designar jueces ad hoc en los casos de impedimento y recusación del juez administrativo, según la Ley.*

El 30 de mayo de 2012, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura profirió el Acuerdo PSAA12-9482, “*Por el cual se adiciona el artículo 5º y se modifica el artículo 30 del Acuerdo 209 de 1997, en lo relacionado con la lista de conjueces de los Tribunales Administrativos*”, en el cual dispuso:

***ARTÍCULO 1º.-****Adicionar el artículo 5 del Acuerdo 209 de 1997, con un Parágrafo, el cual quedará así:*

*“PARÁGRAFO: Para el nombramiento de Jueces Ad-hoc en los casos de impedimento conforme con el literal h) del presente artículo, se acudirá a la lista de conjueces existente en el respectivo Tribunal Administrativo”.*

En consecuencia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 131 de la Ley 1437/11 y el artículo 30 del Acuerdo 209 de 1997 del Consejo Superior de la Judicatura, FÍJASE como fecha y hora para la elección pública del conjuez que deba actuar en el presente trámite, el **DIECINUEVE (19) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022) a partir de las 11:00 am.**

diligencia que será dirigida por el Magistrado Ponente conforme la autorización de la Sala Plena del Tribunal Administrativo.

Para el efecto, por la Secretaría CONVÓCASE a la parte demandante y a los conjueces que integran la lista.

***En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS,***

**RESUELVE:**

**Primero. DECLÁRASE fundado** el impedimento propuesto por la Dra. Liliana del Rocío Ojeda Insuasty, en calidad de Juez Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, que comprende así mismo a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Manizales, para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por Nancy Dahiana Rincón Arredondo contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ –, por encontrarse incurso en la causal contenida en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión del artículo 130 del CPACA, en atención a lo expuesto. En consecuencia,

**Segundo. SEPÁRASE** del conocimiento del presente asunto tanto a la Dra. Liliana del Rocío Ojeda Insuasty, en calidad de Juez Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, como a los demás Jueces Administrativos de este Circuito.

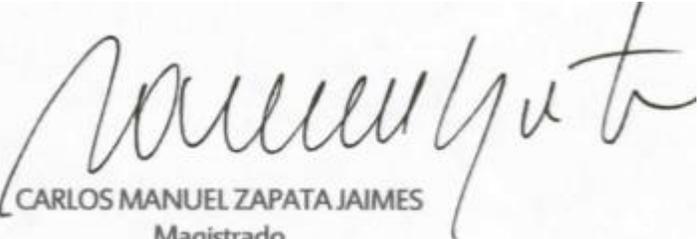
**Tercero. FÍJASE** como fecha y hora para la elección pública del conjuer que deba actuar en el presente trámite, **DIECINUEVE (19) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022) a partir de las 11:00 am.**

**Cuarto. HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*”.

Notifíquese y cúmplase  
Los Magistrados



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

Manizales, doce (12) agosto de dos mil veintidós (2022).

**A.INTERLOCUTORIO:** 187  
**RADICADO:** 17-001-23-33-000-2019-00389-00  
**NATURALEZA:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO  
**DEMANDANTE:** VALENTINA JARAMILLO MARÍN  
**DEMANDADO:** NACIÓN – RAMA JUDICIAL

Se decide el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán.

**Antecedentes**

Mediante oficio, el citado funcionario se declaró impedido para conocer del asunto, al manifestar que, comoquiera que el objeto del mismo gira en torno al reconocimiento, liquidación y pago de las diferencias salariales y prestacionales existentes entre el cargo de abogado asesor de Tribunal Judicial y el grado 23, conforme a los decretos de asignación salarial y prestacional para los funcionarios de la Rama Judicial expedidos por el Gobierno Nacional; y esa misma pretensión le asiste a uno de sus hijos (Juan Diego Álvarez Candamil), quien promovió la respectiva demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la cual considera se encuentra inmerso en la causal prevista en el ordinal 21o del artículo 141 del C.G.P.

**Consideraciones**

El régimen de impedimentos se fundamenta en la necesidad de preservar la integridad moral del funcionario que reconoce la existencia de situaciones de hecho que pueden comprometer su criterio en la decisión y, de otra parte, constituyen una garantía de imparcialidad y transparencia de la justicia en los juicios que emite en los casos de su conocimiento.

**Estudio normativo.**

En cuanto a las causales para manifestar el impedimento, el artículo 130 del CPACA prevé como tales para los magistrados y jueces Administrativos, entre otras, las previstas en el artículo 141 del Código General del Proceso. A su vez, el numeral 1 del artículo 141 del CGP que fundamentó el impedimento que aquí se resuelve, regula: *“Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.”*

Por su parte el numeral 3 del artículo 131 del CPACA establece: *“Cuando en un Magistrado concurra alguna de las causales señaladas en el artículo anterior, deberá declararse impedido en escrito dirigido al ponente, o a quien le siga en turno si el impedido es este, expresando los hechos en que se fundamenta tan pronto como advierta su existencia, para que la sala, sección o subsección resuelva de plano sobre la legalidad del impedimento”*.

**Se configura la causal de impedimento.**

Realizadas las anteriores precisiones, el Tribunal declarará fundado el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán, teniendo en cuenta que se configura la causal invocada.

En ese sentido, se torna imperativo admitir la separación de aquel en relación con el conocimiento del asunto de la referencia, en aras de garantizar la imparcialidad, objetividad e independencia de la administración de justicia.

Por lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Caldas,**

**Resuelve:**

1. **Se declara** fundado el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán para conocer el presente asunto.
2. **Comunicar** la presente decisión al despacho del Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán sobre la aceptación del impedimento manifestado, para los efectos que estime pertinentes.
3. En firme la providencia, por la **Secretaría de esta Corporación,** deberá **regresar** el expediente al Despacho del suscrito Magistrado para avocar conocimiento y decidir lo que corresponda; realizar el cambio de ponente en el programa informático Siglo XXI y la respectiva compensación.

**Notificar**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Especial de Decisión Ordinaria No. 056 de 2022.



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado Ponente

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**  
**HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**



*Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía*

Manizales, doce (12) de agosto del dos mil veintidós (2022)

**Medio De Control** : Reparación Directa  
**Radicado** : 17001-23-00-000-2011-00596-00  
**Demandante** : Sociedad Gomesa y CIA SCA  
**Demandados** : Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y  
Otros  
**Llamados en garantía** : Compañía QBE SEGUROS S.A; Compañía Mundial de Seguros S.A, Empresa de Construcciones Civiles Ltda “Ecocivil- Mafre Seguros Generales de Colombia S.A. Sociedad Cinte SAS (integrante consorcio gran cafetal Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. Confianza Seguros Colpatria S.A- Universidad Nacional de Colombia- Consorcio Constructora Castilla y señor Mario Mejía Restrepo- Consorcio Palestina II Ingeniería, Desarrollo y Tecnología SAS – IDT SAS y otros  
**Acto Judicial** : **Auto de sustanciación 170**

**Antecedentes**

El 27 de abril de 2022, se ordenó por auto la apertura del periodo probatorio dentro del proceso de la referencia, dentro de las pruebas decretadas se ordenó la práctica testimonial solicitada la cual fue fijada para el mes de septiembre del año avante.

Sin embargo, una vez revisada las declaraciones programadas para los días 8, 27 y 28 de septiembre del año avante. Se hace necesario su reprogramación teniendo en cuenta que se llevará a cabo el XVII Encuentro de la Jurisdicción Constitucional: “Todos somos Jurisdicción Constitucional»,

Por lo anterior, las declaraciones se reprogramarán así:

1. Del 8 de septiembre de 2022 para el día 7 de septiembre de 2022 a las 2:00 pm.
2. Del 27 de septiembre de 2022 para el día 18 de octubre de 2022 a las 9:00 a.m.
3. Del 28 de septiembre de 2022 para el día 18 de octubre de 2022 a las 2:00 pm.

Dicha diligencia se llevará de manera virtual por la herramienta digital LIFESIZE, a través del link que se enviará antes de la audiencia a los correos electrónicos registrados en el expediente, o en su defecto, al que sea suministrado antes de la audiencia. Se le advierte a los apoderados de las partes que su asistencia es obligatoria, so pena de hacerse acreedores a las consecuencias pecuniarias adversas consagradas en el numeral 3° de la norma en cita.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**

**Magistrado**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
No.  
FECHA: 16/08/2022  
Secretario**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 206

Manizales, doce (12) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Radicado: 17-001-33-31-001-2008-00111-03  
Naturaleza: Proceso Ejecutivo  
Demandante: María Olma Diaz Correa  
Demandados: Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Departamento de Caldas

Se decide el recurso apelación impetrado por la ejecutante contra la sentencia que declaró probada la excepción de pago formulada por la parte ejecutada.

**I. Antecedentes**

**1. Solicitud de ejecución**

La señora María Olma Diaz Correa demanda ejecutivamente con ocasión del crédito contenido en la sentencia del 19 de septiembre de 2012 -confirmada por el Tribunal Administrativo de Caldas mediante providencia del 20 de febrero de 2014:

*“Por el valor adeudado por concepto de capital: DIEZ MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS MCTE. (\$10.337.555.00).*

*2. Por las sumas que se causen por concepto de intereses moratorios a partir del 30 de abril de 2015 hasta la data en que se haga efectivo el pago de la sentencia. (...)*”

Señala que, mediante la sentencia arribada como título, se ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación a partir de la adquisición del status pensional, empero con efectos fiscales desde el 31 de octubre de 2004 incluyendo para su cómputo, además de la asignación básica y el sobresueldo, los factores la prima de navidad y de vacaciones.

Que pretendiendo dar cumplimiento a la referida sentencia la entidad ejecutada expidió la Resolución 980 del 24 de diciembre de 2014 reliquidando la pensión aumentando su valor a \$1.846.292, existiendo así, una diferencia entre la mesada otrora reconocida y la allí reliquidada, de \$219.198, destaca que en todo caso, la liquidación de la sumas adeudadas por diferencias no pagadas, indexación e intereses moratorios fueron erróneamente calculados, por lo que existen sumas insolutas en favor de la ejecutante.

## 2. Mandamiento de pago

El Juzgado Sexto Administrativo de Manizales, mediante proveído del 18 de marzo de 2021, libró mandamiento de pago por las sumas deprecadas por la parte actora.

## 3. Excepciones contra el mandamiento de pago

**La Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** al paso de formular una serie excepciones no procedentes en asuntos de ejecución de sentencias judiciales -según lo advirtió la sentencia recurrida, sin que sea objeto de discusión- propuso las de “PAGO” Y “PRESCRIPCIÓN – CADUCIDAD”. Respecto de la primera señaló que, la sentencia base de recaudo fue acatada mediante los actos administrativos emitidos por la Secretaría de Educación respectiva, actos con base en los cuales se realizó el pago de las sumas allí liquidadas. Frente a la segunda excepción señaló que, debe valorarse si la demanda ejecutiva fue interpuesta en el término conferido por el artículo 164 numeral 2, literal K del CPACA.

**El Departamento de Caldas** al paso de formular una serie excepciones no procedentes en asuntos de ejecución de sentencias judiciales -según lo advirtió la sentencia recurrida, sin que sea objeto de discusión- propuso las de “PAGO”, “PRESCRIPCIÓN” y “CONFUSIÓN” advirtiendo para la dos primeras símiles argumentos a los advertidos por la codemandada. Agregó que existe una “grave confusión” acerca del obligado a cumplir la sentencia judicial, pues la aquí demandante fue trasladada desde 2003 a la planta docente del municipio de Manizales, entidad que debe adoptar las decisiones con respecto a las prestaciones pensionales de aquella.

## 4. Pronunciamiento frente a las excepciones.

Respecto de la excepción de “Pago” la parte actora insistió en que, si bien se reliquidó la pensión de jubilación, esto solo puede ser tenido en cuenta como un pago parcial, pues al no haber calculado en debida forma las diferencias entre mesadas no pagadas, indexación e interés moratorios, actualmente existen sumas pendientes de pago.

Respecto de las excepciones de “PRESCRIPCIÓN” y “PRESCRIPCIÓN – CADUCIDAD” señaló que la demanda fue interpuesta dentro del lapso conferido por el artículo 164 del CPACA, pues el término de 5 años para la presentación de la demanda ejecutiva debe ser contado solo a partir de la exigibilidad de la obligación, la cual, para el caso concreto, se dio a partir del 22 de noviembre de 2015.

Finalmente, planteó su oposición a la excepción de “CONFUSIÓN” al señalar que los argumentos en que se basa dicha excepción sobre ente territorial obligado al reconocimiento de los derechos pensionales de la accionante atañen al proceso declarativo y no al presente trámite de ejecución de la sentencia.

## 5. Sentencia de primera instancia.

El *a quo* resolvió en primer lugar las excepciones de “PRESCRIPCIÓN” y “PRESCRIPCIÓN – CADUCIDAD” advirtiendo que la demanda ejecutiva fue interpuesta dentro del término conferido por el CPACA. En cuanto a la excepción de “CONFUSIÓN” aclaró que esta atañe a la figura de la confusión como forma de extinción de las obligaciones, la cual se presenta cuando recaen en un mismo sujeto las calidades de deudor y acreedor, lo cual no se presenta por modo alguno en el *sub lite*.

Finalmente declaró probada la excepción de “PAGO” señalando que, la entidad ejecutada dio cumplimiento a la sentencia arribada como título ejecutivo, pues las sumas que fueron liquidadas en la Resolución 980 del 24 de diciembre de 2014 y canceladas a la ejecutante en junio de 2015 cubrieron en su totalidad los valores adeudados con ocasión de la sentencia judicial arribada como título ejecutivo, ello según liquidación efectuada por el *a quo* y que fuere incorporada la sentencia de primera instancia. Corolario, dispuso no seguir adelante con la ejecución y condenó en costas a la ejecutante.

## 6. Recurso de apelación

La ejecutante interpuso recurso de apelación para lo cual señaló que no es cierto que la entidad accionada haya cubierto la totalidad de las sumas que se desprenden las ordenes emitidas en la sentencia judicial, advirtiendo que según liquidación efectuada por la parte ejecutante, aun después del pago efectuado en el mes de Junio de 2015, existen sumas insolutas que deben ser canceladas en favor de la señora María Olma Díaz Correa.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Problema jurídico

De conformidad con la sentencia emitida por el *a quo* y los argumentos del recurso de apelación formulado por la parte actora, el problema jurídico en esta instancia se centra en resolver: *¿Las sumas liquidadas y pagadas por la parte ejecutada a la señora María Olma Díaz Correa cubren la totalidad del crédito contenido en la sentencia del 19 de septiembre de 2012 -confirmada por el Tribunal Administrativo de Caldas mediante providencia del 20 de febrero de 2014- que ordenó reliquidar la pensión de jubilación?*

### 2. Tesis del Tribunal

Las sumas que fueron liquidadas y pagadas por la parte ejecutada no cubren la totalidad de los dineros derivados de la orden judicial que fue impartida en el fallo que ordenó reliquidar la pensión de jubilación de la demandante, pues el valor base de la ejecución esto es, las diferencias entre las mesadas reconocidas y las mesadas reliquidadas -debidamente indexadas- causadas hasta la ejecutoria de la sentencia es inferior al valor liquidado por este Tribunal; en tal sentido, se hace necesario continuar con la ejecución

del crédito, para que en la respectiva etapa de liquidación del crédito se efectúen los cálculos definitivos respecto de las sumas adeudadas a la fecha.

### 3. Hechos acreditados

- Mediante sentencia del 19 de septiembre de 2012 -confirmada por el Tribunal Administrativo de Caldas mediante providencia del 20 de febrero de 2014- el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Manizales ordenó:

-

*“**TERCERO:** En consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, SE ORDENA a la NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y al DEPARTAMENTO DE CALDAS, en lo que sea de su competencia legal, procedan a reliquidar la pensión mensual de jubilación que devenga la señora MARÍA OLMA DÍAZ CORREA, identificada con cédula de ciudadanía N° 24.301.418, teniendo en cuenta todo lo devengado durante el año anterior a la adquisición de su status de pensionada, además del sueldo mensual, **la inclusión de las primas de vacaciones y de navidad, pero con efectos fiscales a partir del 31 de octubre del año 2004**, por la prescripción trienal reconocida.*

*De igual forma, se ordenará que las demandadas paguen a la demandante las sumas de dinero dejadas de percibir, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por ella como pensión de jubilación y lo que le corresponde al liquidarse dicha prestación, con base en lo aquí ordenado.*

*Las sumas serán canceladas de acuerdo con lo antes expresado, y hasta que se haga efectiva la reliquidación dentro de los términos fijados por el artículo 176 del C.C.A. y debidamente indexadas conforme al artículo 178 del C.C.A., es decir, actualizadas mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, tendrán en cuenta la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer dichos ajustes. Lo anterior, atendiendo en un todo la parte motivacional de este provisto.*

*La administración descontará el valor de los aportes al sistema de seguridad social ordenados por la ley y que la interesada no haya cubierto respecto de los porcentajes que se ordenan incluir, conforme se expuso en la parte considerativa de esta sentencia.*

***QUINTO:** (sic) La parte demandada, dará cumplimiento a la sentencia en los términos previstos en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A. Así mismo, la administración pagará intereses a partir de la ejecutoria de la sentencia, en cuanto se cumplan los supuestos de hecho previstos para ello en el artículo 177 del C.C.A. Para tal efecto, remítase copia de esta providencia a la procuraduría Regional de Caldas”. (fls. 13-28, cdo. 1)*

- La anterior providencia quedó debidamente ejecutoriada a partir del 22 de mayo de 2014 (fl. 12, cdo. 1).

- Por medio de la Resolución 980 del 24 de diciembre de 2014 la Secretaría de Educación de Manizales en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, manifestó dar cumplimiento a la sentencia aquí arribada como título ejecutivo señalando:

*“Que mediante Resolución 0556 de 13-07-2004, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio ordena el pago de una Pensión de Jubilación a la señora MARIA OLMA DIAZ CORREA c.c. 24.301.418, en cuantía inicial de \$1.627.094 a partir de 11-05-2004...*

*Que el educador adelantó proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de la Contencioso Administrativo de Caldas, mediante sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de caldas de 20-02-2014 la cual confirma el FALLO dictado por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales, que concedió las súplicas de la demanda en la parte resolutoria entre otras, la NULIDAD de la resolución No. 0556 de 13-07-2004 por medio de la cual se reconoció la Pensión de Jubilación al actor.*

*Que en razón de lo anterior sé ORDENO reliquidar y pagar a favor de la señora MARÍA OLMA DIAZ CORREA c.c. 24.301.418 la PENSIÓN DE JUBILACIÓN incluyendo los factores de salario que fueron devengados en el último año, como son prima de vacaciones y de navidad.*

...

*Que teniendo en cuenta lo anterior, el ajuste liquidado es:*

<b>FACTOR SALARIAL</b>	<b>VALOR</b>
SUELDO MENSUAL	\$ 1.698.267
PRIMA DE NAVIDAD	\$ 184.442
PRIMA DE VACACIONES	\$ 69.534
SOBRESUELDO	\$ 509.480
<b>SALARIO BASE DE LIQUIDACIÓN</b>	<b>\$ 2.481.723</b>

*Que el nuevo valor de la Pensión de Jubilación es de \$1.846.292 a partir de 31-10-2004 POR PRESCRIPCIÓN TRIENAL.” (Se subraya) (fls. 32-33, cdo. 1)*

#### **4. Liquidación de las mesadas causadas hasta la ejecución de la sentencia arribada como título ejecutivo**

Previo a descender al fondo de la disputa planteada por la recurrente, debe señalarse en primer lugar que, la sentencia aportada como título base de ejecución no establece en forma expresa los valores netos que deben ser pagados a la demandante en razón de la decisión que allí se adoptó, razón por la cual nos encontramos frente a un título cuyo monto debe ser determinado en el respectivo trámite ejecutivo.

Ahora bien, para poder determinar los montos adeudados a la ejecutante, la primera labor a efectuar es determinar el valor de la mesada pensional obtenida tras la reliquidación pensional ordenada en el fallo judicial. Al respecto se tiene que, la propia entidad ejecutada en la Resolución 980 del 24 de diciembre de 2014 señaló que la mesada pensional obtenida tras reliquidar la prestación en comento debía ascender a la suma de \$1.846.292 para 2004, por lo cual entre dicha suma y la que inicialmente fue reconocida la demandante -\$1.627.094 para el año 2004- existe una diferencia por mesada de \$219.198, valor que no es objeto de discusión en el plenario, pues la parte actora en su demanda ejecutiva acepta que esa es la diferencia entre la mesada reconocida primigeniamente y la mesada reliquidada.

Ahora bien, determinado el valor de la diferencia entre la mesada reconocida y la mesada reliquidada se hace necesario aplicar la indexación de dichas sumas, en forma separada mes por mes, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, esto, tal y como lo señaló la sentencia arribada como título ejecutivo.

Frente a lo señalado en el acápite anterior, resulta necesario destacar por esta Sala de decisión que, la sentencia objeto de alzada omitió efectuar cualquier tipo de liquidación o tan siquiera mención de la suma a que ascienden las mesadas que se causaron hasta la data de ejecutoria del fallo judicial, omisión que impide determinar el capital base respecto del cual deben efectuarse todos los demás cálculos del crédito, tales como los intereses y las diferencias entre mesadas causadas con posterioridad a la ejecutoria del fallo.

En tal sentido, la sentencia emitida por el *a quo* carece de cualquier explicación o motivación que permita determinar por qué liquidó los intereses moratorios y demás sumas causadas con posterioridad al fallo, partiendo de un capital de \$33.064.485, el cual difiere tanto de la suma señalada por la ejecutante, como de la advertida por la ejecutada en el acto administrativo de cumplimiento al fallo judicial.

Así las cosas, se hace necesario para esta Sala efectuar el cómputo de las sumas a que ascienden las mesadas que se causaron hasta la data de ejecutoria del fallo judicial, para poder con base en dicho monto determinar la existencia o no de sumas insolutas. Dicha liquidación se realiza en los siguientes términos:

Efectos fiscales por prescripción, a partir de				31 de octubre de 2004			
Ejecutoria del fallo				22 de mayo de 2014			
Mensualidad	M. reconocida	M. Reliquidada	Diferencia	Ipc Inicial <sup>1</sup>	Ipc Final <sup>2</sup>	Diferencia Indexada	
2004   noviembre	\$ 1.627.094,00	\$ 1.846.292,00	\$ 219.198,00	55,82	81,53	\$ 320.157,88	

<sup>1</sup> Correspondiente a la mensualidad en que se causó cada mesada pensional, según información obtenida de la página web del Departamento Nacional de Estadística – DANE, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>

<sup>2</sup> Correspondiente a la data de ejecutoria del fallo.

2004	diciembre	\$ 1.627.094,00	\$ 1.846.292,00	\$ 219.198,00	55,99	81,53	\$ 319.185,80
2004	diciembre	\$ 1.627.094,00	\$ 1.846.292,00	\$ 219.198,00	55,99	81,53	\$ 319.185,80
<b>INCREMENTO I.P.C.</b>				<b>5,50%</b>			
2005	enero	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	56,45	81,53	\$ 333.996,98
2005	febrero	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	57,02	81,53	\$ 330.658,18
2005	marzo	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	57,46	81,53	\$ 328.126,17
2005	abril	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	57,72	81,53	\$ 326.648,12
2005	mayo	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	57,95	81,53	\$ 325.351,68
2005	junio	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	58,18	81,53	\$ 324.065,48
2005	junio	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	58,18	81,53	\$ 324.065,48
2005	julio	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	58,21	81,53	\$ 323.898,47
2005	agosto	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	58,21	81,53	\$ 323.898,47
2005	septiembre	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	58,46	81,53	\$ 322.513,34
2005	octubre	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	58,60	81,53	\$ 321.742,83
2005	noviembre	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	58,66	81,53	\$ 321.413,73
2005	diciembre	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	58,70	81,53	\$ 321.194,71
2005	diciembre	\$ 1.716.584,17	\$ 1.947.838,06	\$ 231.253,89	58,70	81,53	\$ 321.194,71
<b>INCREMENTO I.P.C.</b>				<b>4,85%</b>			
2006	enero	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	59,02	81,53	\$ 334.946,71
2006	febrero	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	59,41	81,53	\$ 332.747,94
2006	marzo	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	59,83	81,53	\$ 330.412,08
2006	abril	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	60,09	81,53	\$ 328.982,44
2006	mayo	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	60,29	81,53	\$ 327.891,11
2006	junio	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	60,48	81,53	\$ 326.861,03
2006	junio	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	60,48	81,53	\$ 326.861,03
2006	julio	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	60,73	81,53	\$ 325.515,48
2006	agosto	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	60,96	81,53	\$ 324.287,32
2006	septiembre	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	61,14	81,53	\$ 323.332,60
2006	octubre	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	61,05	81,53	\$ 323.809,25
2006	noviembre	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	61,19	81,53	\$ 323.068,39
2006	diciembre	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	61,33	81,53	\$ 322.330,91
2006	diciembre	\$ 1.799.838,50	\$ 2.042.308,21	\$ 242.469,70	61,33	81,53	\$ 322.330,91
<b>INCREMENTO I.P.C.</b>				<b>4,48%</b>			
2007	enero	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	61,80	81,53	\$ 334.210,13
2007	febrero	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	62,53	81,53	\$ 330.308,43
2007	marzo	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	63,29	81,53	\$ 326.342,02
2007	abril	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	63,85	81,53	\$ 323.479,82
2007	mayo	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	64,05	81,53	\$ 322.469,73
2007	junio	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	64,12	81,53	\$ 322.117,69
2007	junio	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	64,12	81,53	\$ 322.117,69
2007	julio	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	64,23	81,53	\$ 321.566,03
2007	agosto	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	64,14	81,53	\$ 322.017,25
2007	septiembre	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	64,20	81,53	\$ 321.716,30
2007	octubre	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	64,20	81,53	\$ 321.716,30
2007	noviembre	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	64,51	81,53	\$ 320.170,30
2007	diciembre	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	64,82	81,53	\$ 318.639,10
2007	diciembre	\$ 1.880.471,27	\$ 2.133.803,61	\$ 253.332,35	64,82	81,53	\$ 318.639,10
<b>INCREMENTO I.P.C.</b>				<b>5,69%</b>			
2008	enero	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	65,51	81,53	\$ 333.222,55
2008	febrero	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	66,50	81,53	\$ 328.261,80
2008	marzo	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	67,04	81,53	\$ 325.617,68
2008	abril	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	67,51	81,53	\$ 323.350,75
2008	mayo	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	68,14	81,53	\$ 320.361,16

2008	junio	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	68,73	81,53	\$ 317.611,08
2008	junio	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	68,73	81,53	\$ 317.611,08
2008	julio	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	69,06	81,53	\$ 316.093,39
2008	agosto	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	69,19	81,53	\$ 315.499,49
2008	septiembre	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	69,06	81,53	\$ 316.093,39
2008	octubre	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	69,30	81,53	\$ 314.998,69
2008	noviembre	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	69,49	81,53	\$ 314.137,42
2008	diciembre	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	69,80	81,53	\$ 312.742,25
2008	diciembre	\$ 1.987.470,08	\$ 2.255.217,04	\$ 267.746,96	69,80	81,53	\$ 312.742,25
<b>INCREMENTO I.P.C.</b>				<b>7,67%</b>			
2009	enero	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	70,21	81,53	\$ 334.763,21
2009	febrero	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	70,80	81,53	\$ 331.973,52
2009	marzo	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,15	81,53	\$ 330.340,48
2009	abril	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,38	81,53	\$ 329.276,06
2009	mayo	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,39	81,53	\$ 329.229,94
2009	junio	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,35	81,53	\$ 329.414,51
2009	junio	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,35	81,53	\$ 329.414,51
2009	julio	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,32	81,53	\$ 329.553,07
2009	agosto	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,35	81,53	\$ 329.414,51
2009	septiembre	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,28	81,53	\$ 329.738,01
2009	octubre	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,19	81,53	\$ 330.154,87
2009	noviembre	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,14	81,53	\$ 330.386,91
2009	diciembre	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,20	81,53	\$ 330.108,50
2009	diciembre	\$ 2.139.909,04	\$ 2.428.192,19	\$ 288.283,15	71,20	81,53	\$ 330.108,50
<b>INCREMENTO I.P.C.</b>				<b>2,00%</b>			
2010	enero	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	71,69	81,53	\$ 334.409,26
2010	febrero	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	72,28	81,53	\$ 331.679,57
2010	marzo	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	72,46	81,53	\$ 330.855,64
2010	abril	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	72,79	81,53	\$ 329.355,68
2010	mayo	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	72,87	81,53	\$ 328.994,09
2010	junio	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	72,95	81,53	\$ 328.633,30
2010	junio	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	72,95	81,53	\$ 328.633,30
2010	julio	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	72,92	81,53	\$ 328.768,51
2010	agosto	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	73,00	81,53	\$ 328.408,21
2010	septiembre	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	72,90	81,53	\$ 328.858,71
2010	octubre	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	72,84	81,53	\$ 329.129,59
2010	noviembre	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	72,98	81,53	\$ 328.498,21
2010	diciembre	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	73,45	81,53	\$ 326.396,18
2010	diciembre	\$ 2.182.707,22	\$ 2.476.756,03	\$ 294.048,81	73,45	81,53	\$ 326.396,18
<b>INCREMENTO I.P.C.</b>				<b>3,17%</b>			
2011	enero	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	74,12	81,53	\$ 333.698,99
2011	febrero	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	74,57	81,53	\$ 331.685,25
2011	marzo	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	74,77	81,53	\$ 330.798,03
2011	abril	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	74,86	81,53	\$ 330.400,33
2011	mayo	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	75,07	81,53	\$ 329.476,08
2011	junio	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	75,31	81,53	\$ 328.426,09
2011	junio	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	75,31	81,53	\$ 328.426,09
2011	julio	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	75,42	81,53	\$ 327.947,08
2011	agosto	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	75,39	81,53	\$ 328.077,58
2011	septiembre	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	75,62	81,53	\$ 327.079,73
2011	octubre	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	75,77	81,53	\$ 326.432,22
2011	noviembre	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	75,87	81,53	\$ 326.001,96
2011	diciembre	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	76,19	81,53	\$ 324.632,75

2011	diciembre	\$ 2.251.899,04	\$ 2.555.269,20	\$ 303.370,16	76,19	81,53	\$ 324.632,75
<b>INCREMENTO I.P.C.</b>				<b>3,73%</b>			
2012	enero	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	76,75	81,53	\$ 334.284,54
2012	febrero	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	77,22	81,53	\$ 332.249,92
2012	marzo	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	77,31	81,53	\$ 331.863,13
2012	abril	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	77,42	81,53	\$ 331.391,61
2012	mayo	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	77,66	81,53	\$ 330.367,48
2012	junio	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	77,72	81,53	\$ 330.112,44
2012	junio	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	77,72	81,53	\$ 330.112,44
2012	julio	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	77,70	81,53	\$ 330.197,41
2012	agosto	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	77,73	81,53	\$ 330.069,97
2012	septiembre	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	77,96	81,53	\$ 329.096,19
2012	octubre	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	78,08	81,53	\$ 328.590,40
2012	noviembre	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	77,98	81,53	\$ 329.011,78
2012	diciembre	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	78,05	81,53	\$ 328.716,70
2012	diciembre	\$ 2.335.894,87	\$ 2.650.580,74	\$ 314.685,87	78,05	81,53	\$ 328.716,70
<b>INCREMENTO I.P.C.</b>				<b>2,44%</b>			
2013	enero	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	78,28	81,53	\$ 335.748,00
2013	febrero	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	78,63	81,53	\$ 334.253,51
2013	marzo	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	78,79	81,53	\$ 333.574,73
2013	abril	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	78,99	81,53	\$ 332.730,13
2013	mayo	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	79,21	81,53	\$ 331.806,00
2013	junio	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	79,39	81,53	\$ 331.053,70
2013	junio	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	79,39	81,53	\$ 331.053,70
2013	julio	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	79,43	81,53	\$ 330.886,99
2013	agosto	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	79,50	81,53	\$ 330.595,64
2013	septiembre	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	79,73	81,53	\$ 329.641,96
2013	octubre	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	79,52	81,53	\$ 330.512,49
2013	noviembre	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	79,35	81,53	\$ 331.220,58
2013	diciembre	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	79,56	81,53	\$ 330.346,32
2013	diciembre	\$ 2.392.890,71	\$ 2.715.254,91	\$ 322.364,20	79,56	81,53	\$ 330.346,32
<b>INCREMENTO I.P.C.</b>				<b>1,94%</b>			
2014	enero	\$ 2.439.312,79	\$ 2.767.930,85	\$ 328.618,07	79,95	81,53	\$ 335.112,33
2014	febrero	\$ 2.439.312,79	\$ 2.767.930,85	\$ 328.618,07	80,45	81,53	\$ 333.029,60
2014	marzo	\$ 2.439.312,79	\$ 2.767.930,85	\$ 328.618,07	80,77	81,53	\$ 331.710,18
2014	abril	\$ 2.439.312,79	\$ 2.767.930,85	\$ 328.618,07	81,14	81,53	\$ 330.197,57
2014	mayo <sup>3</sup>	\$ 2.439.312,79	\$ 2.767.930,85	\$ 328.618,07	81,53	81,53	\$ 328.618,07
<b>TOTAL DIFERENCIA MESADAS</b>				<b>\$ 37.546.455,48</b>	<b>TOTAL INDEXADO</b>		<b>\$ 43.832.354,38</b>

En este orden de ideas, cabe destacar que la diferencia entre las mesadas reconocidas y las mesadas obtenidas tras la reliquidación pensional ordenada en el fallo, debidamente indexadas entre la fecha de causación de cada una de estas y la fecha de ejecutoria del fallo asciende a la suma de **\$43.832.354,38**.

Cabe advertir, que dicha suma difiere de la que fue liquidada y utilizada como base para el pago efectuado por la entidad ejecutada, pues en la Resolución 980 del 24 de diciembre de 2014 se señaló las sumas a reconocer en los siguientes términos:

<sup>3</sup> Para este periodo se liquida la mesada en forma completa, dado que la causación de esta y su exigibilidad en forma completa por parte del pensionado se presenta desde el primer día de cada mes.

<i>“Valor Neto Diferencias Mesadas Causadas...</i>	\$ 36.967.498
<i>Indexación...</i>	\$ 5.526.753...”

Como puede verse la ejecutada calculó por concepto de diferencias de mesadas e indexación a favor de la demandante un total de \$42.494.251, suma que no cubre en su totalidad la diferencia entre las mesadas reconocidas y las mesadas obtenidas tras la reliquidación pensional ordenada en el fallo según liquidación previamente efectuada por este Tribunal, que asciende a \$43.832.354,38.

De conformidad con lo anterior, se vislumbra con claridad que la suma liquidada y posteriormente cancelada por la ejecutada no cubrió la totalidad del crédito cuya ejecución que se pretende, pues al haberse computado por debajo el valor base adeudado a la fecha de ejecutoria de la sentencia, como consecuencia necesaria todos los demás valores causados con posterioridad a ella tendrá la misma falencia.

En tal sentido, destaca este Tribunal que incluso al observar la Resolución 980 del 24 de diciembre de 2014 la entidad ejecutada sin justificación alguna inmersa en el acto administrativo, se limitó a liquidar los intereses moratorios reconocidos a la demandante desde el 22 de mayo de 2014 -data de ejecutoria del fallo-, empero solo hasta el 30 de octubre de 2014, a pesar de que el pago efectuado a la ejecutante fue realizado el 30 de abril de 2015, haciéndose evidente que los intereses moratorios fueron igualmente liquidados y reconocidos en forma incompleta.

## **5. Conclusión**

Corolario, se hace evidente sin que sea necesario efectuar la liquidación de los demás valores derivados del fallo, que la sumas pagadas a la demandante por la entidad ejecutada no cubrieron la totalidad del crédito judicial, por lo cual se revocará parcialmente la sentencia objeto de análisis para en su lugar declarar parcialmente la excepción de pago propuesta por las llamadas por pasiva, bajo el entendido de que el pago realizado a la ejecutante el 30 de abril de 2015 debe ser aplicado en los términos del artículo 1653 del Código Civil en primer lugar a los intereses generados y por último al capital adeudado, en tal sentido se deberá proceder a la liquidación del crédito en la etapa pertinente.

## **6. Costas.**

Con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 365 del Código General del Proceso (CGP) y en aplicación de un criterio objetivo valorativo, ante la prosperidad solo parcial de las pretensiones de la ejecutante y de las excepciones formuladas por la parte ejecutada, no se impondrá condena en costas en primera instancia.

Tampoco se impondrá condena en costas en esta instancia al no haberse acreditado que las partes hayan incurrido en gastos procesales o hayan intervenido en esta instancia a

través de sus apoderados judiciales.

Por lo expuesto la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** parcialmente la sentencia proferida el 18 de febrero de 2022 por el Juzgado Sexto Administrativo de Manizales dentro del proceso ejecutivo adelantado por María Olma Diaz Correa contra la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Departamento de Caldas. En su lugar, **DECLARAR** parcialmente probada la excepción de pago formulada por las entidades llamadas por pasiva.

**SEGUNDO: ORDENAR** seguir adelante con la ejecución del crédito.

**TERCERO: PRACTÍQUESE** la liquidación del crédito en los términos del artículo 446 del C.G.P., bajo el entendido de que el pago realizado a la ejecutante el 30 de abril de 2015 debe ser aplicado en los términos del artículo 1653 del Código Civil en primer lugar a los intereses generados y por último al capital adeudado.

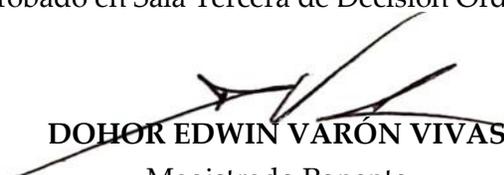
**CUARTO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia apelada

**QUINTO: SIN COSTAS** en ambas instancias.

**SEXTO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático “Justicia Siglo XXI”.

**Notificar**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión Ordinaria No. 056 de 2022.

  
**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

Magistrado Ponente

  
**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

Magistrado

  
**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**

Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Sentencia No. 207

Manizales, doce (12) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Radicado: 17-001-33-39-006-2017-00338-02  
Naturaleza: Reparación Directa  
Demandante: Jhon Harold Salgado Sánchez y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia que negó sus pretensiones.

I. Antecedentes

1. Demanda.

1.1. Pretensiones y hechos.

Se solicitó en síntesis, se declare responsable a la demandada por las lesiones sufridas por el señor Jhon Harold Salgado Sánchez -en adelante JHSS, en los hechos ocurridos el 6 de junio de 2015, como consecuencia de un accidente de tránsito que se presentó en la vía Panamericana - Tres Puertas - Puente La Libertad - Kilómetro 25+ 300 metros (sector curva del Kumis) de Manizales; en consecuencia reclaman la indemnización de los perjuicios, así:

- **Perjuicios morales:** - Para cada uno de los siguientes demandantes: Jhon Harold Salgado Sánchez (víctima), Leidy Tatiana Morales González (compañera permanente), Harold Salgado Morales (hijo), José Ovidio Salgado (padre), Estella Sánchez López (madre), Oscar Jhony Salgado Sánchez (hermano), 50 smmlv. -. Para cada uno de los siguientes demandantes: María Blanca Lilia Salgado Rivas (abuela) y, Claudia Vanessa Osorio Delgado, Nicole Liliana Osorio Salgado, María Emilia Sánchez de García (tías), 25 smmlv.

- **Daño a la salud y a la vida en relación:** La suma de 50 smmlv para la víctima.

- **Perjuicios Materiales, en modalidad de lucro cesante:** \$3.683.333 equivalentes a los salarios dejados de percibir por el tiempo que duró la incapacidad.

## **1.2. Hechos**

Se señaló que, el 6 de junio de 2015, el señor JHSS se desplazaba como conductor de la motocicleta de placas HIN43 por el sector del barrio Chipre; siendo aproximadamente la 1:00 am, al pasar por la avenida "12 de Octubre", fue requerido por unos agentes de la Policía, a lo cual hizo caso omiso, siendo perseguido por los uniformados por varios sectores de la ciudad; que los policiales desistieron de la persecución a la altura del barrio "El Campamento".

Que siendo aproximadamente la 1:05 de la mañana, cuando el señor JHSS se desplazaba por la vía Panamericana, colisionó con el vehículo tipo campero Duster de placas KGG 844 de servicio oficial, el cual era conducido por el Patrullero Héctor Andrés Pianda Pinto. Por lo anterior, fue trasladado al servicio de urgencias del Hospital de Caldas SES, teniendo que acceder a las especialidades en otorrinolaringología, ortopedia, siquiatria, neurología y fisioterapia.

El 9 de junio de 2015, el señor JHSS presentó denuncia contra el patrullero Héctor Andrés Pianda Pinto por el delito de lesiones personales culposas, la cual correspondió a la Fiscalía 7 Local de Manizales.

## **2. Contestación de la demanda**

### **2.1. Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional**

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones. En cuanto a los hechos señaló como ciertos los referentes a que el 6 de junio de 2015 el señor JHSS, se desplazaba en la motocicleta Yamaha DT 175 de placas HIN43, que siendo la 1:00 am al pasar por la avenida 12 de octubre del barrio Chipre, fue requerido por unos agentes de la Policía, haciendo caso omiso al llamado, siendo perseguido por los policiales por varios sectores de la ciudad. Que en la fecha ya señalada, siendo la 1:05 am, el señor JHSS colisionó contra el vehículo tipo campero de placas KGG 844 de servicio oficial, el cual era conducido por el patrullero Héctor Andrés Pianda Pinto. Así mismo aceptó como ciertas las circunstancias descritas, sobre la vía donde ocurrió el accidente y que fueron consignadas en el croquis 208139. Señaló además, que son ciertos los hechos descritos en la historia clínica del demandante y la denuncia que éste

presentó ante la Fiscalía 7 Local de Manizales, por el delito de lesiones personales.

Solicitó que se nieguen los pedimentos debido a que no existe fundamento para la imputación del daño, por cuanto indicó que el señor JHSS infringió varias normas de tránsito, las cuales daban para imponer comparendo e inmovilización del vehículo. No formuló excepciones.

Por otro lado, llamó en garantía a QBE Seguros S.A.

## **2.2. QBE Seguros S.A.**

Se opuso a las pretensiones de la demanda principal, discutió el cálculo de los perjuicios morales, daño a la salud y lucro cesante que se reclaman. Formuló las excepciones: 1) *Culpa o hecho exclusivo de la víctima directa señor Jhon Harold Salgado Sánchez*; 2) *Concurrencia de culpas o colisión de actividades peligrosas*; 3) *Ausencia de Imputación Jurídica y Causal frente a la Policía Nacional*; 4) *Ausencia de prueba del nexo causal*; 5) *Inexistencia de la obligación de indemnizar*; 6) *Ausencia de prueba del daño y de su intensidad como elemento estructurante de la responsabilidad – ausencia de prueba de los perjuicios materiales y 7) Genérica.*

Respecto al llamamiento en garantía formulado por la Policía Nacional, señaló que al resolverse la relación ente el asegurado y el asegurador se debe revisar las condiciones generales y particulares de la póliza de automóviles 000705791238 con vigencia desde el 2015/06/01 al 2016/05/018. Formuló las excepciones: 1) *Ausencia de cobertura de hechos dolosos o intencionales del asegurado o su personal*; 2) *Límite de la cobertura pactada en la póliza de automóviles No. 000705791238*; 3) *Disponibilidad en cobertura del valor asegurado en relación con la póliza de automóviles 000705791238*; y 3) *Ausencia de cobertura de perjuicios inmateriales diferentes a los morales.*

## **3. Sentencia de primera instancia**

El *a quo* **negó las pretensiones** de los demandantes. En concordancia con las pruebas consideró que, fue acreditado el daño consistente en las lesiones sufridas por JHSS en accidente de tránsito ocurrido el 6 de junio de 2015.

Respecto a la imputación, luego de la valoración probatoria concluyó que, el daño no resultaba atribuible a la demandada por cuanto, el informe del accidente de tránsito y el croquis, son coincidentes con el único testigo presencial de los hechos, el señor Pianda Pinto y la prueba documental referida a las investigaciones penales, administrativas y

disciplinarias, en que el señor JHSS, invadió el carril por el que circulaba la camioneta Duster marca Renault placa KGG 844, de la Policía Nacional.

Coligió que, fue el propio demandante quien elevó el riesgo permitido, pues violó la regla de tránsito referida a la conducción dentro del respectivo carril e incurrió en una infracción al deber objetivo de cuidado exigible en torno a la seguridad del tráfico automotor.

#### **4. Recurso de apelación**

La **parte demandante** solicitó que se revoque la sentencia y se acceda a sus pretensiones, señaló que el señor JHSS resultó lesionado como consecuencia del actuar imprudente del patrullero de la Policía Nacional que conducía el automotor propiedad de esa institución, asegurando que dicho servidor al intentar detener a la víctima, actuó trasgrediendo los protocolos propios del servicio de vigilancia policial.

Que el croquis del accidente no se realizó conforme a los protocolos que indican que, se deben establecer sendas hipótesis del accidente para cada conductor, situación que no ocurrió, porque el agente de tránsito quería favorecer a su compañero de la Policía.

Que no puede concluirse la existencia de la comisión de una infracción de tránsito por parte del demandante -invasión de carril- y menos una violación al deber objetivo de cuidado, pues del informe del accidente de tránsito al igual que del respectivo croquis no se estableció el punto de impacto o lugar de la colisión donde efectivamente ocurrió el accidente, pues en dichos documentos solo se informa la posición final de los vehículos por lo que no podría afirmarse que, quien invadió el carril contrario fue el señor JHSS.

## **II. Consideraciones**

### **1. Problema jurídico**

Atendiendo a los fundamentos de la sentencia recurrida y los argumentos de apelación se centran en establecer: *¿El daño<sup>1</sup> consistente en las lesiones sufridas por el demandante, es imputable a la Policía Nacional?*

**2. Tesis del Tribunal:** El daño consistente en las lesiones sufridas por el señor JHSS, no es imputable a la Policía Nacional por cuánto, el señor JHSS infringió normas de tránsito que

---

<sup>1</sup> El daño consistente en las lesiones sufridas por los demandantes, producto del accidente mientras se transportaban en el vehículo de placa HIN43, no es objeto de discusión por el territorial apelante.

conllevó a la invasión del carril por donde transitaba el vehículo de la Policía Nacional, por lo que el aumento desmesurado del riesgo que tal conducta representó, produjo la colisión por la cual ahora se demanda al Estado.

Para fundamentar lo anterior, se analiza: i) el fundamento jurídico sobre los presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado; ii) los hechos acreditados y iii) el análisis de la imputación en el caso concreto.

### **3. Fundamento jurídico - Presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado**

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución, el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Del mencionado precepto se extrae que los elementos cuya acreditación resulta necesaria en el proceso para declarar la responsabilidad del Estado son: un daño antijurídico; la imputación, y cuando hubiere lugar a ella, una relación o nexo de causalidad entre ésta y aquél, vale decir, que el daño se produzca como consecuencia directa de la acción o la omisión atribuible a la entidad accionada.

El primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad estatal es la existencia del **daño**, el cual, además, debe ser antijurídico, toda vez que, *“sin daño no hay responsabilidad”* y solo ante su acreditación hay lugar a explorar la posibilidad de imputación del mismo; por lo tanto, si el daño antijurídico no se encuentra acreditado, el juzgador queda relevado de valorar los demás elementos de la responsabilidad estatal.

**La imputación** es la atribución fáctica y jurídica que se hace al Estado del daño antijurídico de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, el régimen común de la falla del servicio o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto.

### **4. Hechos relevantes acreditados**

- Del Informe de accidente de tránsito A000208139 del 6 de junio de 2015<sup>2</sup> suscrito por el Subintendente Hugo Alberto Tangarife de la Policía Nacional, se destaca lo siguiente:

*“CARACTERÍSTICAS DE LAS VÍAS.*

- *CURVA...*
- *PENDIENTE...*

---

<sup>2</sup> Pág. 58-65 AD. 002\_Anejos\_2017\_338

- CON BERMA
- DOBLE SENTIDO...
- CARRILES... DOS...
- ESTADO... BUENO...
- SECA...
- ILUMINACIÓN... CON...BUENA...
- VISIBILIDAD... NORMAL..."

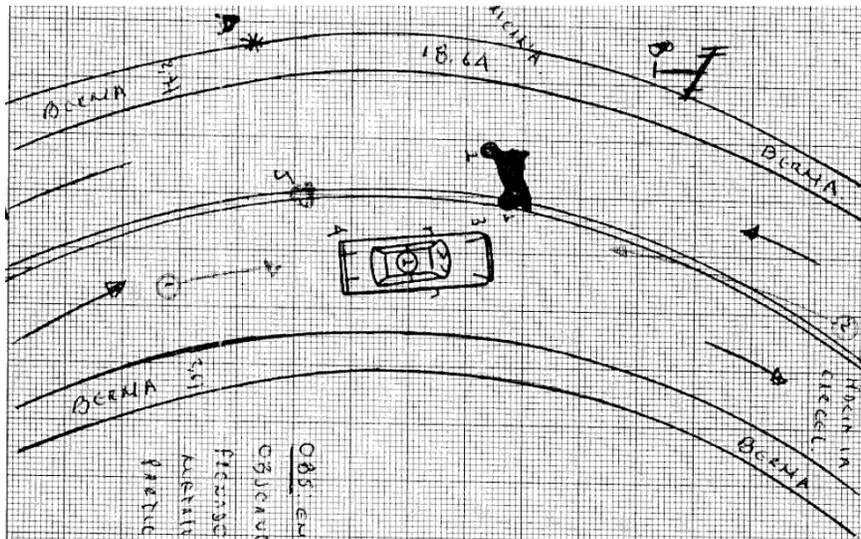
VEHÍCULO [1]

- PLACA... K666...
- PROPIETARIO... POLICÍA NACIONAL...
- CAMPERO...
- CLASE DE SERVICIO... OFICIAL...

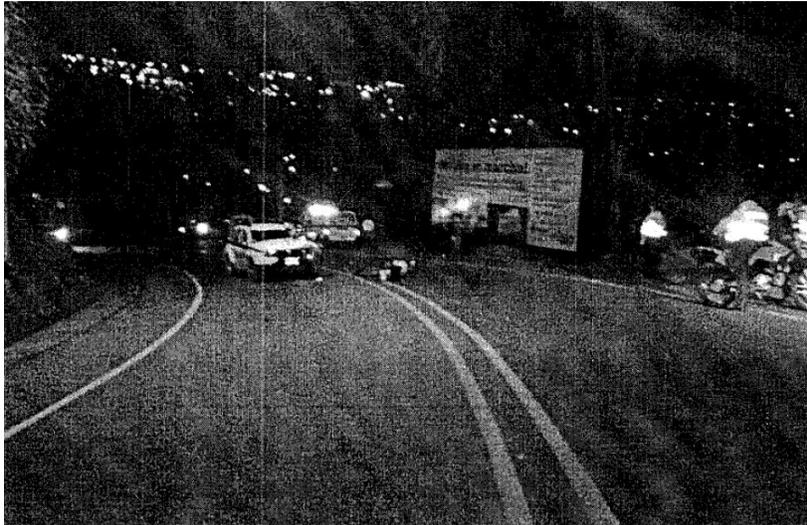
VEHÍCULO [2]

- PLACA... HIN43...
- CONDUCTOR... SALGADO SÁNCHEZ JHON HAROLD...
- MOTOCICLETA...
- CLASE DE SERVICIO... PARTICULAR...
- SOAT... VENCIMIENTO... 24-09-2015...

El referido informe de tránsito, presenta el siguiente croquis:



Adicionalmente se registraron -entre otras- las siguientes imágenes:



De lo anterior y sus anotaciones, se observa como el vehículo No. 1 -agente de la Policía Nacional- se encontraba en plena curva, dentro de su carril, mientras el señor JHSS transitaba en sentido contrario; así mismo, se observa como la motocicleta tras la colisión quedó apenas en la mitad de ambos carriles.

- En el Informe Ejecutivo -FPJ-3- del 9 de Junio de 2015 suscrito por el servidor de Policía Judicial SI. Hugo Tangarife Rodríguez, se registró:

*“Siendo las 01:05 horas del día de hoy sábado 06 de junio de 2015, (...) observo una motocicleta color blanco de placas HIN 43, y un vehículo tipo campero duster de placas KGG 884 en su posición final y una persona tendida sobre la vía de sexo masculino el cual estaba lesionado y era conductor de la motocicleta, minutos después llega la ambulancia (...) en el lugar se encontraba el conductor de campero Duster el señor patrullero Héctor Andrés Pianda quien manifestaba que el transitaba que en compañía de la señora Subteniente Indi Esperanza*

*Rojas comandante del Cai Galán y quien para el momento se encontraba como Jefe de cierre a establecimientos públicos en la ciudad de Manizales (...) siendo las 03:45 horas aproximadamente le solicito al médico la prueba de embriaguez y el nos acompaña donde el joven lesionado (...) se le informa que se va a realizar la prueba de embriaguez por medio de alcohosensor quien accede y arroja resultado **positivo en grado dos**.*

(...)

#### CAUSAS PROBABLES DEL ACCIDENTE

(...)

*Conductor motocicleta hipótesis código (157) invasión de carril sentido contrario (115) embriaguez.*

(...)

#### 9- DILIGENCIAS ADELANTADAS

*INFORME POLICIAL DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO NUMERO A208139*

*SOLICITUD RECONOCIMIENTO MEDICO LEGAL LESIONADO*

*COPIA DOCUMENTOS DE LOS VEHÍCULOS, CONDUCTORES*

*PRUEBAS DE EMBRIAGUEZ NUMERO 0267 NEGATIVA PARA EL CONDUCTOR DEL CAMPERO Y PRUEBA 0268 POSITIVA GRADO DOS PARA EL MOTOCICLISTA (...)"<sup>3</sup>*

- De acuerdo con el informe de investigador de campo, de 13 de octubre de 2015, suscrito por servidor del grupo investigativo CAVIF, Froylan Guillermo Sánchez Gutiérrez, que reposa en el expediente penal adelantado, por el delito de lesiones personales culposas, cuyo conocimiento correspondió a la Fiscalía 7 Local de Manizales, con número de radicado 1700160000201500792, el funcionario reportó:

#### *"7. RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD INVESTIGATIVA.*

...

*7.2. El día 2 de septiembre de 2015 se le recibe entrevista al señor JHON HAROLD SALGADO SÁNCHEZ identificado con cédula de ciudadanía no. 1.053.830.472 de Manizales, quien manifiesta en su relato no tener información adicional, aparte de los ya mencionados en la denuncia, dice que para la fecha y hora de los hechos él estaba en el sector de las discotecas de Chipre, se montó en la moto y se volteó por donde queda La Teja, ahí lo comenzaron a perseguir dos policías, cuando llego al sector de la cañada se le pegaron otros dos ósea que eran 4 los policías que lo perseguían, por ahí le hicieron unos tiros, luego cogió por la avenida de Los Agustinos, por la calle doce llegó al barrio El Bosque, después al barrio El Carmen, donde lo esperaban dos policías con las pistolas en la mano, luego bajo por el campamento saliendo a la carretera*

---

<sup>3</sup> Pág. 3-8 AD "001\_Pruebas\_2017\_338"

*Panamericana, donde tomo la vía a Villamaría entonces apareció una camioneta Duster que subía y le asomo el carro él intentó esquivarlo pero lo golpeó. Dice además que el accidente fue como a la una y media de la madrugada, el clima era seco, el estado del vía era bueno, en el sitio ni hay señales de tránsito, refiere que no hubo testigos. Dice además que ese día se **había tomado 4 cervezas**. Igualmente manifiesta que sufrió un trauma cerebral, se arrancó un pedazo de oreja, se partió el labio del lado derecho y se fracturó la tibia y el peroné de la pierna izquierda, fue valorado por medicina legal, quien le dio 90 días de incapacidad inicial.*

7.3. El día 08 de octubre de 2015. Se realiza entrevista al señor S.I HUGO ALBERTO TANGARIFE RODRÍGUEZ, identificado con el número de cédula 75.145.451 de Chinchiná Caldas, quien manifiesta que él fue el funcionario de tránsito que atendió el accidente en la curva del Kumis, el día 06 de junio del año en curso, dice haber concurrido a los 10 minutos después de haber sido informado del accidente, al lugar de los hechos, manifiesta que el clima era seco, que el accidente ocurrió a la una y media de la madrugada, el estado de la vía es en asfalto en buen estado, con señalización de línea amarilla. **Dice que la hipótesis de la causa del accidente es la invasión de carril y conducir en estado de embriaguez por parte del conductor de la moto, no refiere testigos del hecho, además que tomó las pruebas de alcoholemia a ambos conductores, saliendo positivo para el motociclista**".<sup>4</sup> (se destaca)

- En auto de fecha 09 de julio de 2019, la Fiscalía 7 Local de Manizales, ordenó el cierre de las diligencias investigativas penales por atipicidad de la conducta, exponiendo:

*"(...) de los rudimentos probatorios acopiados por la Policía Judicial se desprende, que las lesiones que afectaron la integridad física del señor JHON HAROLD SALGADO SÁNCHEZ, se originaron en un hecho que no compromete la responsabilidad de persona distinta a la misma víctima, caso en el cual no procederá el ejercicio de acción penal, pues, jurídicamente así se deduce de la apreciación de los hallazgos, los informes periciales y la información legalmente obtenida que obra en el cartulario. Así las cosas, se considera, el resultado de la lesión apunta a configurarse una "culpa exclusiva de la víctima", por cuanto la acción determinante del accidente que afectó la integridad física del señor JHON HAROLD SALGADO SÁNCHEZ, proviene de una acción ejecutada por él mismo (conducir con quebrantos de salud), circunstancia infortunada que desencadenó en las lamentables lesiones que se viene investigado..."*<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Pág. 15-19 AD "002\_Pruebas\_2017\_338"

<sup>5</sup> Pág. 26-26 AD. 003\_Pruebas\_2017\_338

- Igualmente la Policía Metropolitana de Manizales de la Policía Nacional, mediante “Auto Inhibitorio” del 18 de octubre de 2015<sup>6</sup> resolvió: “(...) *Inhibirse de aperturar investigación administrativa dentro de las diligencias radicadas con el Nro. A-MEMAZ-2015-63, adelantadas al señor Patrullero HÉCTOR ANDRÉS PIANDA PINTO (...)*”.
- El señor Héctor Andrés Pianda Pinto<sup>7</sup>, servidor adscrito a la Policía Nacional, quien conducía el vehículo oficial contra el cual colisionó la motocicleta del señor JHSS, rindió testimonio ante el juzgado de primera instancia y sobre los hechos materia de análisis relató:

*“Ese día me encontraba como conductor de una señorita oficial subteniente en el tiempo, ella se encontraba como supervisora para cierre de establecimientos públicos, para la noche nos trasladamos desde el terminal hacia nogales (...) en la curva del kumis de un momento a otro aparece el señor de la motocicleta venía a alta velocidad, el cual invade el carril por el que yo iba y es donde se produce el accidente. PREGUNTADO. Usted recuerda en qué día sucedieron esos hechos. RESPONDIÓ. Se que fue en el 2015 no recuerdo muy bien la fecha. PREGUNTADO: recuerda a qué hora sucedieron. RESPONDIÓ. (...) creo que fue en la madrugada, pero no exactamente. PREGUNTADO: Usted decía que en ese momento estaba desempeñándose como conductor, estaba en ejercicio de la función policial. RESPONDIÓ. Como vigilancia no, estaba como conductor de la señora oficial. PREGUNTADO. Conducía usted un carro propiedad de la policía nacional. RESPONDIÓ. Si señora. PREGUNTADO: Recuerda qué tipo de vehículo conducía. RESPONDIÓ. Era un vehículo camioneta Duster marca Renault. (...) PREGUNTADO. A usted le fue informado por parte de otros agentes policiales que se encontraban en persecución de una motocicleta que se encontraba desplazándose por la vía panamericana. RESPONDIÓ. No nosotros nos encontrábamos en otro servicio muy aparte de la vigilancia, no tenía conocimiento solamente me iba trasladando a la orden de la señorita oficial. PREGUNTADO. La camioneta propiedad de la policía que usted conducía recuerda, a qué velocidad se desplaza. RESPONDIÓ. No, no señora, pero yo le pongo unos 40 o 50 kms. (...). PREGUNTADO: Se afirma en el texto de la demanda que la motocicleta fue cerrada en su circulación por parte del vehículo de la policía, sin embargo, usted afirma que la motocicleta impactó el vehículo de la policía; podría explicarle al Despacho más claramente lo que sucedió cuando se encontraron en el lugar denominado curva del kumis. RESPONDIÓ. Como lo había mencionado anteriormente me iba desplazando vía terminal nogales, precisamente ahí en la curva del kumis de un momento a otro observo a este señor invade mi carril e impacta con la camioneta no logré hacer alguna maniobra ahí para esquivar al señor. (...) PREGUNTADO. Si para la fecha del 06 de junio de 2015 a qué cuadrante pertenecía usted. RESPONDIÓ. No pertenecía a un cuadrante. (...) PREGUNTADO.*

---

<sup>6</sup> Pág. 45-53 AD 009\_PROCESO ADMINISTRATIVO COMPLETO

<sup>7</sup> Min 28 y ss. AD “022AUDIENCIA DE PRUEBAS 2017-00338”

*Indíqueme al despacho si usted en algún momento escuchó por radio teléfono que la central informara que estaban procediendo a alguna persecución. RESPONDIÓ. No señora. PREGUNTADO. En los relatos que usted ha hecho que cuando usted menos pensó vio el vehículo tipo motocicleta. Indíqueme al Despacho en el momento de la colisión en qué carril quedó el campero. RESPONDIÓ. Mi vehículo quedó en mi carril. (...) PREGUNTADO. Usted dice que el vehículo motocicleta le invadió el carril, entonces el vehículo motocicleta en que carril quedó. RESPONDIÓ. Quedó sobre el carril izquierdo en mi carril. PREGUNTADO. El vehículo quedó completamente sobre el carril izquierdo que usted nos hace referencia, o el vehículo quedó a mitad nos podría explicar. RESPONDIÓ. A mitad de carril la verdad no lo recuerdo bien. PREGUNTADO. Indíqueme al despacho al momento de producirse el impacto en el vehículo tipo campero que usted conducía dónde fue averiado, de frente, de lado RESPONDIÓ. Lado izquierdo del bómper parte delantera. (...) PREGUNTADO. Manifiésteme al despacho si luego de la ocurrencia del accidente usted al haber solicitado la presencia de tránsito, éstos hicieron un croquis conforme a lo que se vio en el momento. RESPONDIÓ. Si claro, sí señor. PREGUNTADO. Hubo un movimiento del vehículo para realizar el croquis o simplemente se hizo como estaba. RESPONDIÓ. Claro el croquis se hizo como los vehículos quedaron en la colisión...".*

- En la Historia Clínica expedida por SES Hospital de Caldas, correspondiente a la atención médica brindada al señor JHSS, desde el 06 de junio de 2015 al 16 de junio de 2015, se tiene lo siguiente:

*"POR OSTEOSINTESIS DE TIBIA CON CLAVO INTRAMEDULAR (7JUNIO) FRACTURA DE TIBIA Y PERONE IZQUIERDA DESPLAZADA CONMINUTA PEQUELO HEMATOMA EPIDURAL LAMINAR TEMPORAL DERECHO FRACTURA TEMPOROPARIETAL DERECHA QUE SE EXTIENDE HACIA EL PEÑASCO IPSILATERAL CON COMPROMISO DEL OIDO MEDIO TRASTORNO DE COMPORTAMIENTO DEBIDO AL USO DE ALCOHOL.*

## **5. Análisis sustancial del caso concreto**

El daño que el *a quo* encontró demostrado, consistente en las lesiones sufridas por JHSS producto del accidente mientras se transportaba en el vehículo de placa HIN43, no fue objeto de apelación. En cuanto a la imputación, el *a quo* concluyó que no resultaba atribuible a la entidad demandada, por cuanto las pruebas señalaron que el señor JHSS, invadió el carril por el que circulaba el vehículo de la Policía Nacional; coligiendo que, fue el propio demandante quien elevó el riesgo permitido, pues violó la regla de tránsito referida a la conducción dentro del respectivo carril e incurrió en una infracción al deber objetivo de

cuidado exigible en torno a la seguridad del tráfico automotor.

La parte demandante en su recurso de apelación señaló que, las lesiones sufridas por JHSS se produjeron por el actuar imprudente del personal de la Policía Nacional, que además el despacho de primera instancia valoró indebidamente las pruebas allegadas, argumentando que de ellas no se concluye la existencia de comisión de infracción de tránsito por el demandante y menos una violación al deber objetivo de cuidado.

Al respecto, la Sala precisa que, frente la concurrencia en el ejercicio de actividades peligrosas, como es el caso de la presente litis el título jurídico a aplicar será el de falla del servicio, a menos de que se acredite que existió un mayor riesgo creado por la actividad desplegada por la administración, sobre ello el Consejo de Estado ha señalado:

*“Con respecto al criterio de imputación aplicable en los eventos en los cuales interviene un vehículo oficial en la producción del daño, cuya indemnización se reclama a través de la acción de reparación directa, la Sala precisa que pueden presentarse diversas situaciones que dan lugar a la aplicación de diferentes regímenes de responsabilidad, así:*

*Un primer evento, que constituye la regla general, está referido a la producción de daños como consecuencia del ejercicio de la actividad de conducción de vehículos automotores. En este caso la responsabilidad se atribuye de manera objetiva a la persona jurídica que ejercía la actividad causante del daño, dado que quien cree un riesgo debe asumir las consecuencias de su materialización. En consecuencia, si como consecuencia de la conducción de un vehículo oficial, se producen lesiones o la muerte de una persona, la entidad debe indemnizar los perjuicios que ocasione...*

*Un segundo evento estará referido a la colisión de dos vehículos en movimiento. En tales casos se presenta una concurrencia en el ejercicio de la actividad peligrosa, porque tanto el conductor del vehículo oficial como el del vehículo particular están creando recíprocamente riesgos y, **por lo tanto, no habrá lugar a resolver la controversia, en principio, con fundamento en el régimen objetivo de riesgo excepcional**”.*<sup>4</sup> (Se resalta)

La citada Corporación en la misma providencia acepta que, es dable analizar los elementos del caso concreto a efectos de determinar que por la conducta desplegada o el tipo de vehículo, fue el agente estatal el que generó un riesgo mayor, lo cual permitiría la aplicación del título jurídico de riesgo excepcional, sin embargo, como se pasará a analizar, dichas condiciones de mayor riesgo creadas por el empleado oficial no se observan en el *sub lite*.

En el caso concreto, las pruebas recaudadas permiten afirmar que, el señor JHSS -aquí demandante- fue perseguido por personal de la Policía, luego de ser requerido en el barrio Chipre de Manizales, para un control de tránsito. Si bien los libros de minuta de los Centros de Atención Inmediata -CAI- aportados<sup>8</sup>, no dan cuenta de ello, dicha situación fue indicada en el líbello de la demanda y no fue refutado por la contraparte.

Ahora bien, en cuanto al argumento de la demandante según el cual, el accidente en que el señor JHSS resultó herido tuvo como causa el cruce del vehículo oficial en la vía pública, en lo que alegó como un indebido procedimiento de policía, la Sala no evidencia prueba que lo fundamente, pues como se desprende del Informe Ejecutivo -FPJ-3- del 9 de Junio de 2015<sup>9</sup> suscrito por el servidor de Policía Judicial SI. Hugro Tangarife Rodríguez, el hoy demandante invadió el carril contrario de la vía por la que transitaba, impactado en forma directa al vehículo oficial que era conducido por un agente de la Policía Nacional.

Sumado a lo anterior, en el croquis del accidente<sup>10</sup> y las fotografías de la posición en que quedaron los vehículos se evidencia que, el vehículo oficial se encontraba ubicado debidamente en el carril por el que transitaba, por lo que, de haber querido el policial investir la motocicleta, como asevera el demandante, necesariamente la posición del vehículo oficial debía haber sido invadiendo el carril contrario, situación que no ocurrió.

Además, la motocicleta conducida por el demandante, luego del accidente quedó entre las líneas demarcatorias de ambos carriles, lo que permite colegir que, esta fue la que invadió el carril contrario y que al impactar contra el vehículo oficial, se produjo un rebote que hizo que la motocicleta quedara en esa posición.

Lo anterior concuerda con lo relatado por el señor Pianda Pinto quien señaló que, para la noche de los hechos: *"(...) me iba desplazando vía terminal nogales, precisamente ahí en la curva del kumis de un momento a otro observo a este señor invade mi carril e impacta con la camioneta no logré hacer alguna maniobra ahí para esquivar al señor"*.

Por otra parte alega el demandante en su recurso que, el croquis no se realizó conforme a los protocolos que indican que, se deben establecer sendas hipótesis del accidente para cada conductor, lo cual no ocurrió y, por tanto, concluye que el agente de tránsito quería favorecer al conductor del vehículo de la Policía Nacional. Al respecto, la Resolución

---

<sup>8</sup> AD. "004\_COPIA LIBRO CAI CHIPRE"; "005\_COPIA LIBROS CAI CARMEN"; "006\_COPIA LIBROS CAI CENTRO" y "007\_COPIA LIBROS CAI NEVADO"

<sup>9</sup> Pág. 3-8 AD "001\_Pruebas\_2017\_338"

<sup>10</sup> Pág. 58-65 AD. 002\_Anexos\_2017\_338

0011268 del 6 de diciembre de 2012<sup>11</sup> “Por la cual se adopta el nuevo Informe Policial de Accidentes de Tránsito (IPAT), su Manual de Diligenciamiento y se dictan otras disposiciones”; concretamente en el capítulo V – “Hipótesis, testigos, observaciones y anexos – campo 11: hipótesis del accidente de tránsito”, señala:

*“En el levantamiento del accidente la autoridad de tránsito debe determinar **obligatoriamente al menos una hipótesis.** Sin embargo, si se observa otras hipótesis que (sic) pudieron intervenir en el accidente de tránsito, tales elementos, actuaciones o circunstancias, debe registrarlas según se trate de vehículo, la vía, del peatón, o del pasajero.*

*Una vez terminadas:*

- Las indagaciones y el análisis de los elementos materiales de prueba.
- Evidencia física.
- Determinación de ruta de los participantes.
- Punto y lugar de impacto.
- Análisis preliminar de la dinámica del accidente (antes, durante y después) de acuerdo con los impactos y posición final de los vehículos y las víctimas y demás elementos.
- Análisis de velocidades (en lo posible)
- Posible violación a las normas de tránsito.

*Se debe estar en condiciones de determinar **por lo menos una de las hipótesis del accidente,** en aras de generar estadísticas que lleven a determinar cuál es el factor repetitivo que más incide en los accidentes, tramos o punto de mayor accidentalidad, entre otros. (...)”*  
(se destaca)

De lo transcrito se concluye que, no es de recibo el argumento de la parte apelante referente a que el croquis, no fue elaborado conforme a los protocolos; ello por cuanto el agente que realice el levantamiento, está obligado solamente a establecer una hipótesis del accidente, como ocurrió en el presente asunto.

De otra parte, se debe destacar que en la investigación penal adelantada por la Fiscalía 7 Local de Manizales, bajo el radicado 1700016000060201500792, dicha unidad por auto de fecha 09 de julio de 2019, ordenó el cierre de las diligencias investigativas penales por atipicidad de la conducta, exponiendo que: “el resultado de la lesión apunta a configurarse una “culpa exclusiva de la víctima”, por cuanto la acción determinante del accidente que afectó la integridad física del señor JHON HAROLD SALGADO SÁNCHEZ, proviene de una acción ejecutada por él mismo (conducir con quebrantos de salud), circunstancia infortunada que

---

<sup>11</sup> Expedida por el Ministerio de Transporte y además es la vigente para la época de los hechos.

*desencadenó en las lamentables lesiones que se viene investigado...”.<sup>12</sup>*

Igualmente la Policía Metropolitana de Manizales de la Policía Nacional, mediante “Auto Inhibitorio” del 18 de octubre de 2015<sup>13</sup> resolvió: “(...) *Inhibirse de aperturar investigación administrativa dentro de las diligencias radicadas con el Nro. A-MEMAZ-2015-63, adelantadas al señor Patrullero HÉCTOR ANDRÉS PIANDA PINTO (...)*”.

Lo anterior teniendo en cuenta que, el demandante momentos antes de los hechos aquí analizados, había ingerido bebidas alcohólicas<sup>14</sup>, y luego del accidente se realizó prueba de alcoholemia arrojando un resultado positivo (110%) con “GRADO DOS”<sup>15</sup>.

Sobre las afectaciones que genera el consumo de bebidas alcohólicas, la literatura médica especializada<sup>16</sup> citada por el Consejo de Estado en sentencia del 7 de diciembre de 2021<sup>17</sup>, enseña lo siguiente:

*“Con cifras en sangre hasta de 20 mgs. % no existe ninguna alteración; entre 20 y 50 mgs. %, puede haber alguna locuacidad y merma de reflejos; entre 50 y 85 mgs. %, hay disminución de los reflejos y alteración en la percepción. Entre 85 y 100 mgs. % en una tercera parte de las personas ya puede haber síntomas de embriaguez, y las inhibiciones sociales están disminuidas; las respuestas se tornan lentas y ya existe incoordinación. A niveles de 100 a 150 mgs. %, la mitad de las personas ... ya están ebrias, y hay una definida merma de los reflejos y de la coordinación motora.*

*“Con cifras de 150 a 200 mgs. %, el 80% está francamente ebrio y existe percepción defectuosa en sentidos tan importantes como la visión, disminución del dolor y la voz es arrastrada. De 200 mgs.% en adelante, cualquiera estará completamente ebrio; de 250 a 300 mgs.%, existe disminución de los estímulos, notoria incoordinación muscular que difícilmente permite a la persona mantenerse en pie. Cifras de 300 mgs.% en adelante hacen que el individuo esté en estupor y variará de superficial a profundo. Cifras por encima de 400 mgs.%, llevan a coma, hipotermia e hiporreflexia, anestesia y colapso, y ya son frecuentemente fatales. De 500 mgs.% en adelante sobreviene depresión del centro respiratorio y vasomotor y rápidamente la muerte.*

---

<sup>12</sup> Pág. 26-26 AD. 003\_Pruebas\_2017\_338

<sup>13</sup> Pág. 45-53 AD 009\_PROCESO ADMINISTRATIVO COMPLETO

<sup>14</sup> Pág. 15-19 AD “002\_Pruebas\_2017\_338”

<sup>15</sup> Pág. 3-8 AD “001\_Pruebas\_2017\_338”

<sup>16</sup> GIRALDO GIRALDO, César Augusto. Medicina Forense. Estudio biológico de ciencias forenses para uso de médicos, juristas y estudiantes. 6ª edición, Señal Editora, Medellín, 2001, p. 348 a 352.

<sup>17</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P.: José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ. Sentencia de 7 de septiembre de 2021. Rad.: 130012331000201000850 01 (55.725)

*“Entre 600 y 700 mgs.%, hay un coma profundo con muerte rápida. Alcoholemias por encima de 700 mgs.%, son incompatibles con la vida (...).*

*“En realidad, por encima de 100 mgs.% de alcoholemia, la disminución de reflejos, de la percepción sensorial y de la coordinación motora están lo suficientemente comprometidos para permitir que una persona pueda conducir adecuadamente un vehículo.*

*“Respecto de los niveles circulantes, en general por debajo de 50 mg% de alcohol en sangre, no podrán ser tenidos como evidencia de embriaguez; de 50 a 100 mg% irán a constituir un estado de alicoramiento que no impide a todas las personas la conducción de un vehículo y, por lo tanto, no puede afirmarse que todas las personas con esos niveles de alcoholemia estén embriagadas. De 100 mg.% en adelante, cualquier persona está impedida para conducir adecuadamente un vehículo automotor”. (Se resalta)*

Con fundamento en lo anterior se tiene que, una persona con un nivel de alcohol superior al 100 mg.%, se encuentra en situación indiscutible de embriaguez, que disminuye la capacidad para el desarrollo de actividades y, *“cuando las mismas están relacionadas con situaciones que entrañan riesgo, como sería el caso de conducir vehículos automotores, dichas circunstancias incrementan en altísimas proporciones las posibilidades de que ocurra un accidente”*.<sup>18</sup>

El Código Nacional de Tránsito - Ley 769 de 2002 - en el artículo 55<sup>19</sup> dispone que, toda persona que tome parte en el tránsito debe comportarse de forma que no obstaculice, perjudique o ponga en riesgo a los demás ciudadanos y, el artículo 131<sup>20</sup> prohíbe la conducción en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas.

En el caso concreto, la prueba de alcoholemia que se practicó al señor JHSS, estableció una concentración de alcohol en la sangre de grado II, lo cual indica que sus reflejos, su

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> “Artículo 55. Toda persona que tome parte en el tránsito como conductor, pasajero o peatón, debe comportarse en forma que no obstaculice, perjudique o ponga en riesgo a los demás y debe conocer y cumplir las normas y señales de tránsito que le sean aplicables, así como obedecer las indicaciones que les den las autoridades de tránsito”.

<sup>20</sup> “Artículo 131. (...) Conducir en estado de embriaguez, o bajo los efectos de sustancias alucinógenas. Al infractor se le suspenderá la licencia de conducción de ocho (8) meses a un (1) año. Si se trata de conductor de vehículos de servicio público, de transporte escolar o de instructor de conducción, la multa pecuniaria será del doble indicado para ambas infracciones, se aumentará el período de suspensión de la licencia de conducción uno (1) a dos (2) años y se inmovilizará el vehículo. En todos los casos de embriaguez, el vehículo será inmovilizado y el estado de embriaguez o alcoholemia se determinará mediante una prueba que no cause lesión, la cual será determinada por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses”.

capacidad mental y sus sentidos se encontraban lo suficientemente afectados, lo que le impedía conducir adecuadamente una motocicleta y más aún en horas de la noche.

Las anteriores circunstancias evidencian que, el comportamiento del señor JHSS además de infringir el Código Nacional de Tránsito, fue la causa determinante para la producción del daño.

En este orden de ideas, quedan descartados los argumentos del recurrente, referentes a la indebida valoración probatoria, por parte del *a quo*.

## **6. Conclusión**

El daño consistente en las lesiones sufridas por el accionante, no es imputable a la Policía Nacional por cuánto, el señor JHSS infringió normas de tránsito que conllevó a la invasión del carril por donde transitaba el vehículo de la Policía Nacional, por lo que el aumento desmesurado del riesgo que tal conducta representó, produjo la colisión por la cual ahora se demanda al Estado.

Por lo anterior, se confirmará la sentencia de primera instancia.

## **7. Costas de segunda instancia**

Con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 365 del Código General del Proceso, a partir del criterio objetivo valorativo que ha sido expuesto por el Consejo de Estado<sup>21</sup> no se condenará en costas al observarse que no se incurrió en gastos procesales en esta instancia, y que las partes no efectuaron intervención ante el Tribunal.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **SENTENCIA:**

**Primero: Confirmar** la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Manizales el 26 de abril de 2022, dentro del proceso que en ejercicio del medio de control de reparación directa formularon Jhon Harold Salgado Sánchez y otros contra la Nación- Ministerio de Defensa-Policía Nacional.

---

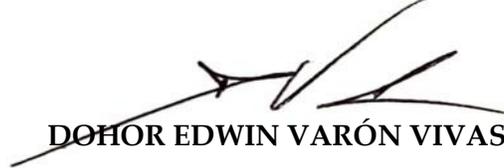
<sup>21</sup> Ver: Sentencia del 7 de febrero de 2019, Rad. 41001-23-33-000-2015-00741-01(2982-17).

**Segundo: Sin costas** en esta instancia por lo expuesto en precedencia.

**Tercero: Ejecutoriada** esta providencia, devolver el expediente al Juzgado de origen y hacer las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**Notificar**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión Ordinaria No. 056 de 2022.



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

Magistrado Ponente



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**

Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 208

Manizales, doce (12) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Radicado: 17-001-33-33-002-2018-00214-02  
Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: María Eugenia Naranjo Ramírez  
Demandado: Municipio de Villamaría

Se emite fallo con ocasión del recurso apelación impetrado por la parte demandada contra la sentencia que accedió a las pretensiones del demandante.

**I. Antecedentes**

**1. La demanda**

**1.1. Pretensiones**

Solicitó la parte demandante:

- “1. Que se declare que entre el Municipio de Villamaría y María Eugenia Naranjo Ramírez existió un contrato de trabajo de carácter laboral administrativo conforme a los hechos de la demanda.*
- 2. Que se declare la nulidad del Oficio SG 200-1418 del 19 de diciembre del 2017, mediante la cual el Municipio de Villamaría – Caldas, negó el reconocimiento de una relación laboral entre el ente territorial y la señora MARÍA EUGENIA NARANJO RAMÍREZ durante el periodo comprendido entre el 1º de febrero de 2012 y el 30 de diciembre de 2015.*
- 3. Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condene al MUNICIPIO DE VILLAMARÍA – CALDAS a la indemnización y pago por los siguientes conceptos: Prestaciones sociales (primas, vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías); aportes para salud y pensión de vejez y reajuste salarial anual.*
- 4. Se ordene a la demandada a pagar la sanción moratoria establecida en el artículo 1 de la Ley 797 de 1949.*
- 5. Se ordene a la demandada a pagar la sanción por no consignación de la cesantía en la forma y oportunidad legal de conformidad con la Ley 244 de 1995(...).”.*

**1.2. Hechos**

Se señala que, la señora María Eugenia Naranjo Ramírez se vinculó mediante contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones en el cargo de apoyo a la gestión, consistente en recepción de correspondencia, transcripción de documentos, atención al público, manejo de archivo, manejo de formatos en la Comisaría de Familia de Villamaría, desde el 1 de febrero de 2012 hasta el 30 de diciembre de 2015.

Que durante toda la vinculación, sostuvo una verdadera relación de índole laboral, teniendo en cuenta que reunía los requisitos de pago de un salario, subordinación, prestación personal del servicio y cumplimiento estricto de horarios y que no le fueron canceladas todas las acreencias laborales producto de la mencionada relación laboral.

### 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Invocó los artículos 13, 25, 48, 53, 121 y 122 de la Constitución; Ley 80 de 1993. Señaló que existió un verdadero contrato de trabajo, dado que la actividad de la demandante no era independiente, ni la desarrollaba en horarios propios, sino siguiendo los lineamientos, instrucciones y órdenes, lo anterior teniendo en cuenta que la señora María Eugenia Naranjo Ramírez, se desempeñó al servicio del municipio como secretaria de la Comisaría de Familia de Villamaría.

## 2. Contestación de la demanda

El **Municipio de Villamaría** se opuso a las pretensiones de la demandante y planteó las excepciones:

- *Caducidad de la acción:* Indicó que estando frente a contratos administrativos de prestación de servicios debió demandar administrativamente el acta final de cada contrato en tiempo respecto a su legalidad y contenido, por haberlos considerado opuestos a la realidad.

- *Firmeza del contrato:* Consideró que la actora debió demandar la legalidad de los contratos administrativos y que al no realizarlo en tiempo, los contratos hoy gozan de legalidad y vida jurídica, y sus cláusulas siguen vigentes.

- *Inexistencia de contrato realidad – No existió subordinación entre el demandante y el Municipio de Villamaría:* Adujo que no hay prueba que de fe, que entre el Municipio de Villamaría y la parte actora existió algún tipo de subordinación, por el contrario lo que existió frente al contratista fue total libertad para llevar a cabo las tareas objeto del contrato, toda vez que nunca le impuso horarios y que el municipio no fue más allá de verificar el cumplimiento de unas actividades a través de informes de supervisión.

## 3. Sentencia de primera instancia

El *a quo* declaró parcialmente probada la excepción de “*prescripción extintiva*” de los periodos de vinculación laboral comprendidos entre 16 de febrero de 2012 y 30 de junio de 2014 y no probadas las demás excepciones propuestas por la entidad demandada. En consecuencia, **accedió a las pretensiones** de la demandante, por lo que declaró la nulidad del Oficio S.G. 200-1418 del 19 de diciembre del 2017, declaró que entre ambos extremos procesales existió una relación laboral por el lapso comprendido entre el 16 de febrero de 2012 y el 30 de diciembre de 2015, sin incluir las interrupciones entre cada contrato.

A título de restablecimiento del derecho condenó al municipio de Villamaría a pagar: “*la suma equivalente a las prestaciones sociales legales ordinarias devengadas por un empleado de planta de la entidad demandada de igual cargo y categoría, tomando en cuenta para tal efecto la remuneración pactada en los contratos de prestación de servicios..., por el lapso comprendido entre el 28 de julio de 2014 y el 30 de diciembre de 2015.*”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pág. 29 AD “53Sentencia”

Ordenó además a la demandada, pagar los valores que por concepto de cotizaciones que la accionante tuvo que efectuar al Sistema General de Seguridad Social (Pensión), en el porcentaje que le corresponde a la entidad empleadora, y durante el lapso comprendido entre el 16 de febrero de 2012 y el 30 de diciembre de 2015, sin incluir las interrupciones de tiempo entre cada contrato, siempre y cuando la demandante acredite haber efectuado los respectivos pagos durante los lapsos de ejecución contractual. Señaló además que, de no haberlos asumido la demandante, el municipio los deberá consignar al fondo de pensiones que aquella señale en la proporción legal que corresponda al ente.

#### **4. Recursos de apelación**

**La parte demandada** solicitó revocar el fallo y negar las pretensiones de la demandante; argumentó que el fallo de primera instancia fundó su tesis, en que la demandante al prestar los servicios en el sitio de trabajo implicaba la subordinación de aquella con la entidad; frente a lo cual, señaló que el cumplimiento de horario de labores, el establecimiento imposición de una jornada de trabajo al contratista, no implica necesariamente que exista subordinación.

Adujo que el *a quo* enfoca erradamente la circunstancia suscitada en las obligaciones de los contratos de prestación de servicios, pues la cláusula relacionada con "*ser puntual en todas sus actividades de funciones*" implica el cumplimiento, dentro del término estipulado en el contrato y no necesariamente en un horario determinado como lo quiere hacer ver la demandante.

Señaló además que, el fallo de primera instancia valoró el testimonio de Tatiana Mancera Agudelo, quien tiene un interés similar a la demandante, pues presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho bajo radicado 2018-00263, persiguiendo similares pretensiones a las aquí debatidas.

Aseveró que el *a quo* ignoró que la demandante no demostró en ningún momento la existencia de cumplimiento de órdenes directas, diferentes a un simple ejercicio de coordinación. Que además la demandante, nunca tuvo llamados de atención, mucho menos un proceso disciplinario.

#### **5. Pronunciamiento Segunda Instancia**

**La parte demandada**, allegó escrito en el que manifestó que se reafirmaba en los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

## **II. Consideraciones**

### **1. Problema jurídico**

Vista la sentencia de primera instancia y el recurso de apelación interpuesto, es necesario establecer: *¿Fue demostrada la subordinación en la relación que sostuvo María Eugenia Naranjo Ramírez con el municipio de Villamaría, con ocasión a las múltiples funciones que desempeño bajo órdenes de prestación de servicios o simplemente existió una coordinación de actividades?*

### **2. Tesis del Tribunal**

Se encuentra demostrada la relación de subordinación de la demandante, con ocasión a las funciones que desempeño bajo órdenes de prestación de servicios, teniendo en cuenta: el lugar de trabajo, la sujeción a un horario laboral, la dirección y control efectivo de las actividades ejecutadas por la demandante; aunado a que las actividades desarrolladas son

inherentes a la misión y objetivo principal de las comisarías de familia, y a las condiciones de permanencia de las labores por cerca de 4 años.

Para fundamentar lo anterior, se hará referencia a: **i)** el marco normativo y jurisprudencial sobre el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades y **ii)** los hechos relevantes acreditados; para luego descender, **iii)** al análisis del caso concreto.

## **2.1. Marco normativo y jurisprudencial<sup>2</sup>**

### **2.1.1. La primacía de la realidad sobre las formalidades**

La Constitución Política, en su preámbulo, asegura a sus integrantes *“la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que asegure un orden político, económico y social justo”*. La anterior premisa fue desarrollada en los artículos 13 y 25 ibidem, según los cuales: i) Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y *“recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”*; y, ii) se garantiza el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, el cual surge como uno de los valores y propósitos del Estado al ser consagrado en el Preámbulo de la Constitución con particular importancia.

Como sustento de lo anterior, el artículo 53 consagró el principio de la *“primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales”*, como aquella garantía de los trabajadores más allá de las condiciones que formalmente se hayan pactado. La finalidad de este articulado es la de exigir al legislador la consagración uniforme en los distintos regímenes de los principios mínimos fundamentales que protegen a los trabajadores y la manera de garantizarlos, en aras de hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley.

Desde tiempo atrás, la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT.)<sup>3</sup>, expresamente consagró en su Preámbulo el *“reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor”* premisa que se fundamentó en el artículo 2 del Convenio 111 de la OIT<sup>4</sup> al señalar que: *“todo miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva los métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”*.

Dicho Convenio en Colombia es fuente de derecho de aplicación directa en virtud del artículo 53 de la Constitución, al decir: *“los Convenios Internacionales del Trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”*, cuyo contenido es norma interpretativa de los derechos constitucionales en virtud del artículo 93 de la Constitución Política.

### **2.1.2. La relación de naturaleza laboral**

El Código Sustantivo de Trabajo en sus artículos 23 y 24 estableció los elementos para estructurar una relación laboral, así: i) la actividad personal del trabajador; ii) la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador; y iii) un salario como retribución del servicio.

---

<sup>2</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 16 de agosto de 2018, Radicación número: 19001-23-31-000-2006-01070-01(1007-12)

<sup>3</sup> Aprobada en 1919

<sup>4</sup> Aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1967

Sobre el elemento de la prestación personal del servicio, el Consejo de Estado ha señalado: *“Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este<sup>5</sup>; pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas”*.<sup>6</sup>

En lo referente a la subordinación o dependencia ha indicado que: *“se debe entender el elemento esencial y configurativo de la relación laboral, según el cual el empleador, en ejercicio de su potestad de dirección, puede exigir a sus empleados el acatamiento de órdenes e instrucciones sobre el modo y la cantidad de trabajo, el cumplimiento de horarios para el desarrollo de este, y la imposición de los reglamentos internos, en cualquier momento, respetando la dignidad del trabajador y sus derechos mínimos constitucionales y laborales”*<sup>7</sup>.

Sobre la existencia de remuneración precisó que: *“Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado.”*

De conformidad con lo expuesto, la denominada figura del contrato realidad, en aplicación del principio de realidad sobre las formas debe ser aplicada en aquellos asuntos en que se presenten los tres elementos esenciales de la relación laboral (prestación personal, subordinación o dependencia y remuneración), siendo una carga propia de la parte actora el demostrar su existencia material en cada caso concreto.

## 2.2. Hechos relevantes acreditados

- La señora Eugenia Naranjo Ramírez, estuvo vinculada bajo la modalidad de prestación de servicios, según se desprende de los siguientes contratos:

Número de contrato	Periodo	Duración
031 del 16 de febrero de 2012 <sup>8</sup>	Del 16 de febrero de 2012 al 31 de diciembre de 2012	10 meses, 14 días
014 del 2 de enero de 2013 <sup>9</sup>	Del 2 de enero de 2013 al 30 de junio de 2013	5 mes, 29 días
299 del 2 de julio de 2013 <sup>10</sup>	Del 2 de julio de 2013 al 31 de diciembre de 2013	5 meses, 29 días
113 del 2 de enero de 2014 <sup>11</sup>	Del 24 de enero de 2014 al 30 de junio de 2014	5 meses, 6 días
373-2014 del 28 de julio de 2014 <sup>12</sup>	Del 28 de julio de 2014 al 31 de diciembre de 2014	5 meses, 3 días
011-2015 del 15 de enero de 2015 <sup>13</sup>	Del 15 de enero de 2015 al 30	11 meses, 16 días

<sup>5</sup> **Cita de cita:** Código Sustantivo del Trabajo, literal b) del artículo 23: [Es uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo] «La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo».

<sup>6</sup> **Cita de cita:** Al respecto, véase entre otras sentencias, la del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; de 1 de marzo de 2018; radicado 2013-00117-01 (3730-2014); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 25 de noviembre de 2021. Rad.: 20001-23-39-000-2015-00195-01(5186-16)

<sup>8</sup> Pág. 35-45 AD. “01DemandayAnexos”

<sup>9</sup> Pág. 69-75 Idem.

<sup>10</sup> Pág. 91-99 Idem.

<sup>11</sup> Pág. 115-125 Idem.

<sup>12</sup> Pág. 135-147 Idem

<sup>13</sup> Pág. 161-171 Idem

- En todos los contratos, se indica como objeto contractual: *“Apoyo a la gestión consistente en recepción de correspondencia, transcripción de documentos, atención de público, manejo de archivo, manejo de formatos en la comisaría de familia de Villamaría – Caldas”*.

- En el contrato 031 del 16 de febrero de 2012<sup>14</sup>, se establecieron como obligaciones del contratista: 1. *Ser puntual en todas sus actividades de funciones*; 2. *Recibir denuncias por parte de la comunidad*; 3. *Mantener discreción sobre todo lo que respecta a la oficina*; 4. *Hacer y recibir llamadas telefónicas para tener informado a la oficina de los compromisos y demás asuntos*; 5. *Atender y realizar instrucciones que sean asignadas*; 6. *Manejo de archivo*; 7. *Emisión de oficios*; 8. *Radicar correspondencia*; 9. *Contestar el teléfono*; 10. *Atención de público*; 11. *Realizar actas de reuniones de trabajo*; 12. *Manejo de formatos*; 13. *Realización de acta de informe para la parte interventora*.

- En los contratos 014 del 2 de enero de 2013<sup>15</sup> y 299 del 2 de julio de 2013<sup>16</sup>, se establecieron como obligaciones del contratista: 1. *Ser puntual en todas sus actividades*; 2. *Recibir denuncias por parte de la comunidad*; 3. *Mantener discreción sobre todo lo que respecta a la oficina*; 4. *Hacer y recibir llamadas telefónicas para tener informado a la oficina de los compromisos y demás asuntos*; 5. *Atender y realizar instrucciones que sean asignadas*; 6. *Manejo de archivo*; 7. *Emisión de oficios*; 8. *Radicar correspondencia*.

- En el contrato 113 del 2 de enero de 2014<sup>17</sup>, se establecieron como obligaciones del contratista: 1. *Recibir denuncias por parte de la comunidad*; 2. *Mantener absoluta reserva frente a los casos que se manejan en la comisaría*; 3. *Mantener en adecuadas condiciones los archivos de la Comisaría*. 4. *Realizar las llamadas que le sean encargadas por el Comisario de Familia*; 5. *Prestar apoyo a las actividades de la Comisaría de Familia*.

- En los contratos 373-2014 del 28 de julio de 2014<sup>18</sup> y 011-2015 del 15 de enero de 2015<sup>19</sup>, se establecieron como obligaciones del contratista: 1. *Atender a las personas que requieran hacer denuncias y guiarlas hacia las personas encargadas de ejercer esta función*; 2. *Mantener absoluta reserva frente a los casos que se manejan en la comisaría*; 3. *Mantener en adecuadas condiciones los archivos de la Comisaría*. 4. *Realizar las llamadas que le sean encargadas por el Comisario de Familia*; 5. *Prestar apoyo a las actividades de la Comisaría de Familia*.

- La señora Luz Adriana Ramírez, quien rindió testimonio ante el despacho de primera instancia, señaló que: Conoció a la señora María Eugenia Naranjo Ramírez, con ocasión a un proceso adelantado ante la Comisaría de Familia de Villamaría, situación en la que asistió alrededor de cuatro veces a dicha comisaría, tanto en la jornada de la mañana como en la tarde; que la señora Naranjo se identificaba como funcionaria de la comisaría, aduciendo que era la encargada de verificar los documentos antes de pasar a ser atendido por el Comisario de Familia.

- La señora Yury Tatiana Mancera Agudelo<sup>20</sup>, quien rindió testimonio ante el despacho de primera instancia, señaló que:

<sup>14</sup> Pág. 35-45 AD. “01DemandayAnexos”

<sup>15</sup> Pág. 69-75 Idem.

<sup>16</sup> Pág. 91-99 Idem.

<sup>17</sup> Pág. 115-125 Idem.

<sup>18</sup> Pág. 135-147 Idem

<sup>19</sup> Pág. 161-171 Idem

<sup>20</sup> AD. “04AudienciaPruebas”

- Laboró al servicio del municipio de Villamaría entre 2013 y 2015, lugar donde conoció a la señora María Eugenia Naranjo Ramírez, concretamente cuando estaba haciendo la práctica profesional de trabajo social en la Comisaría de Familia de Villamaría.
- Por lo anterior, señaló que le consta que la señora Naranjo Ramírez prestó servicios en la Comisaría de Familia del Municipio de Villamaría.
- La señora María Eugenia Naranjo Ramírez cumplía sus actividades en el mismo horario dispuesto para el personal de planta de la Alcaldía, es decir de lunes a viernes, de 8 am a 12 y 2 pm a 6 pm; adicionalmente era la encargada de abrir y cerrar el despacho, que ocasionalmente lo hacía el comisario;

Encuentra la Sala que, la declaración de Luz Adriana Ramírez Giraldo, resulta creíble, en la medida que al haber sido usuaria del servicio que se presta en la comisaria de familia, pudo dar cuenta de las particularidades que percibió respecto a cómo la señora María Eugenia Naranjo Ramírez se desempeñó en el cargo que ocupaba en ese despacho. Si bien es cierto, la testigo no puede dar cuenta de aspectos puntuales como el horario de trabajo, tipo de cargo que tenía e incluso las condiciones y estipulaciones contractuales, sí pudo referir que al acudir a la comisaria de familia para asuntos que son de competencia de ese despacho, se encontró con una funcionaria que es la hoy demandante y que ella, laboraba en esa unidad, atendiendo al público en general que acudían para los diferentes asuntos que allí se tramitan.

Por su parte, la declaración de Yury Tatiana Mancera Agudelo, también resulta creíble, en la medida que, al haber prestado su práctica profesional del programa de trabajo social, desempeñó sus funciones al lado de la hoy demandante, dando detalles de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que prestó los servicios la señora María Eugenia Naranjo Ramírez.

La parte demandada, en su recurso de apelación censuró la declaración de la señora Mancera Agudelo afirmando que, el fallo de primera instancia valoró ese testimonio, quien tiene un interés similar a la demandante, pues presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, persiguiendo similares pretensiones a las aquí debatidas.

Al respecto, la Sala considera que, la circunstancia de que la declarante presentara demanda contra la entidad por una situación similar a la planteada por la parte actora, es razón suficiente para valorar de manera más estricta su declaración, conforme a las reglas de la sana crítica, confrontándola con los demás medios de prueba allegados, sin embargo, no es suficiente para dejar de valorar esta prueba.

Al respecto el Consejo de Estado ha señalado que *“los testimonios que resulten sospechosos no pueden despacharse de plano, sino que deben valorarse de manera más rigurosa, de cara a las demás pruebas obrantes en el expediente y a las circunstancias de cada caso, todo ello basado en la sana crítica”*.<sup>21</sup>

De acuerdo a lo anterior, la Sala no observa que la declaración de la testigo estuviere parcializada, máxime cuando las respuestas dadas fueron coherentes, congruentes, y concordantes, sin observarse vacilaciones ni expresiones con algún ánimo revanchista o sesgado frente a la demandada, y si bien puede tener algún interés indirecto, se observa que ello no se dejó traslucir en sus declaraciones, máxime que lo dicho por la declarante es coherente con los otros medios de prueba allegados.

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, C.P. Hernán Andrade Rincón, exp. 36932.

Por lo anterior, la Sala no evidencia contradicción o falencia que pueda restar valor probatorio a la prueba testimonial o que permita afirmar la existencia de una indebida valoración por parte del *a quo*.

### 2.3. Análisis del caso concreto

Dado que no existe discusión en lo que respecta a la efectiva prestación personal del servicio y la consecuente remuneración, la Sala descenderá al análisis del elemento de la relación laboral que ha sido objeto de litigio por medio del recurso vertical, esto es, la existencia de subordinación o dependencia en el desarrollo de las funciones de la demandante al servicio del ente demandado.

Sobre la forma como debe demostrarse la subordinación, el Consejo de Estado ha precisado:

*“[N]o puede decirse que existe una prueba reina para demostrar el elemento de la subordinación y dependencia continuada, pero esta Sala si ha considerado que **para acreditar este elemento de la relación laboral deben aportarse aquellas que permitan demostrar fehacientemente que el contratista no ejercía su actividad para la cual fue contratado, en forma autónoma e independiente, sino que debía someterse ineludiblemente a las órdenes e instrucciones de funcionarios de la entidad, en las circunstancias de tiempo, modo y lugar que estos impusieran.***

*Lo anterior a través de, por ejemplo, los oficios, llamados de atención, memorandos de los cuales se advierta la imposición de órdenes e instrucciones sobre la forma de prestar el servicio más allá de lo que razonablemente debe realizar el contratista en virtud de la actividad, contratada; las que demuestren las sanciones o el uso del poder disciplinario del nominador por el incumplimiento de las funciones contratadas, el incumplimiento de un horario fijado exclusivamente por la entidad; las que acrediten el deber de disponibilidad permanente como los registros de llamadas y comunicaciones en ese sentido, y que superen lo contratado en caso de que por la actividad requerida así se necesitase; y en materia de testimonios, la asertividad, razonabilidad y completitud de los dichos de estos que permitan inferir la forma en que se exigía el cumplimiento de un horario no convenido con el contratista, la forma en que se daban las órdenes e instrucciones, las consecuencias de su incumplimiento, entre otras.”<sup>22</sup> (se destaca)*

Adicionalmente en sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 09 de septiembre de 2021<sup>23</sup> reiteró que la prueba de la subordinación laboral puede ser directa, pero también indirecta o de indicios, esto es, de un hecho probado indica la existencia de otro hecho; y señaló una serie de situaciones indicativas de su existencia y que deben ser valoradas a la luz de cada caso particular.

En el caso concreto, del análisis de las pruebas recaudadas, encuentra la Sala configurada una serie de indicios que permiten acreditar la existencia de la subordinación, así:

#### **- Indicio por el lugar de trabajo**

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>24</sup> precisó:

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 25 de noviembre de 2021. Rad.: 20001-23-39-000-2015-00195-01(5186-16)

<sup>23</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. SUJ-025-CE-S2-2021 del 09 de septiembre de 2021

<sup>24</sup> Ibidem.

*“El lugar de trabajo. Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades. Sin embargo, ante el surgimiento de una nueva realidad laboral, fruto de las innovaciones tecnológicas, esta Sala Plena estima necesario matizar esta circunstancia, por lo que el juzgador habrá de valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta”.*

En el caso concreto, la testigo Luz Adriana Ramírez afirmó que, conoció a la demandante como funcionaria de la Comisaría de Familia, con ocasión a un proceso adelantado en ese despacho, lugar al cual debió asistir alrededor de cuatro veces; que la señora Naranjo se identificaba como funcionaria de la comisaría. Por su parte la testigo Yury Tatiana Mancera Agudelo sostuvo que, la demandante laboró en la Comisaría de Familia de Villamaría, que además era la encargada de abrir y cerrar la oficina de atención al público de ese despacho.

Por lo tanto, se encuentra acreditado que la demandante desempeñó las actividades para las cuales fue contratada, en las instalaciones de la Comisaría de Familia de Villamaría, donde tenía un lugar de trabajo asignado.

**- Indicio por cumplimiento de horario:**

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>25</sup> precisó:

*“El horario de labores. Normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista no implica, necesariamente, que exista subordinación laboral y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración (servicios de urgencia en el sector salud o vigilancia, etc.) necesariamente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. Por ello, si bien la exigencia del cumplimiento estricto de un horario de trabajo puede ser indicio de la existencia de una subordinación subyacente, tal circunstancia deberá ser valorada en función del objeto contractual convenido”.*

De la prueba testimonial recaudada se desprende con claridad que la demandante debía desempeñar sus labores dentro de un horario de trabajo previsto, no siendo posible por parte de la señora María Eugenia, realizar dicha labor a su antojo o en el horario que quisiera.

De acuerdo con la declaración de la señora Luz Adriana Ramírez en las cuatro veces que asistió a la comisaría, fue atendida por la señora Naranjo Ramírez, tanto en la jornada de la mañana como de la tarde, lo cual para la Sala, es indicio de que ejercía la demandante su labor dentro de horario de atención al público, de forma que no era libre de ausentarse de su puesto de trabajo.

Por su parte, la testigo Yury Tatiana Mancera Agudelo, quien laboró junto con la señora Naranjo, dio cuenta de primera mano que la demandante, era quien debía abrir y cerrar la oficina de atención al público de la comisaría, que además debía cumplir horario de trabajo de 8 de la mañana a 12 y, de 2 de la tarde a 6 de la tarde.

Además, el cumplimiento de dicho horario resultaba necesario en atención a las funciones desarrolladas por el demandante, que consistían, por ejemplo en: “2. Recibir denuncias por parte de la comunidad; (...) 4. Hacer y recibir llamadas telefónicas para tener informado a la oficina de los compromisos y demás asuntos; (...) 8. Radicar correspondencia; 9. Contestar el teléfono; 10. Atención de público.”; labores que necesariamente, deben ser atendidas dentro de los horarios de atención al público establecido por la entidad.

---

<sup>25</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. SUJ-025-CE-S2-2021 del 09 de septiembre de 2021

Cabe señalar que la entidad demandada no refuta el cumplimiento de horario de trabajo por parte de la demandante, simplemente encausa su líbello en señalar que dicho horario, no es el único criterio para establecer la subordinación.

**- Indicio por la dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar:**

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>26</sup> precisó:

*“La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar. Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del ius variandi, la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación”.*

En el presente caso se tiene que, la demandante, en el desarrollo de las actividades para las cuales fue contratada, debía acatar las directrices de la entidad contratante, ello resulta evidente de la lectura de los contratos, en tanto imponían por ejemplo, que debía: “1. Ser puntual en todas sus actividades de funciones (...)5. Atender y realizar instrucciones que sean asignadas (...) 11. Realizar actas de reuniones de trabajo; 12. Manejo de formatos...”<sup>27</sup>.

Ahora bien, sostiene el recurrente que, no obra prueba de cumplimiento de órdenes directas, diferentes a un simple ejercicio de coordinación, que la demandante nunca tuvo llamados de atención, mucho menos un proceso disciplinario; al respecto basta indicar que, a pesar de la ausencia de documentos que indiquen lo señalado por el municipio, lo cierto es que la prueba testimonial y documental recaudada es coherente entre sí y demuestran que, la actora ejecutó las actividades para las cuales fue contratada, bajo la dirección y control efectivo de la entidad contratante. Ello aunado a que la misma entidad no aportó ninguna prueba que desvirtuó lo señalado.

Por consiguiente, en el presente asunto no puede hablarse de una simple relación de coordinación de las actividades que ejercía la contratista, toda vez que en su ejecución, la demandante estaba sujeta a las directrices de la entidad contratante, sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar, inclusive con sus propios elementos o instrumentos, para que el contratista desarrollara sus labores; sin que a este le asista algún tipo de independencia, lo que demuestra la existencia de una verdadera subordinación.

**- Indicio por el criterio funcional o del ejercicio permanente u ordinario de labores misionales asignadas a la entidad pública<sup>28</sup>**

<sup>26</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. SUJ-025-CE-S2-2021 del 09 de septiembre de 2021

<sup>27</sup> Contrato 031, pág. 35-45 AD. “01DemandayAnexos”

<sup>28</sup> Consejo de Estado Sección Segunda Subsección A Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren Rad.: 73001-23-31-000-2008-00081-01(1618-09)Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección "A" C.P.: César Palomino Cortés, 26 de julio de 2018. Rad.: 68001-23-31-000-2010-00799-01.

En cuanto a la naturaleza y misión de las Comisarías de Familia, el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006<sup>29</sup>, las define como: “(...) entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley”.

Dichas entidades estarán conformadas: “(...) como mínimo por un abogado, quien asumirá la función de Comisario, un psicólogo, un trabajador social, un médico, **un secretario**, en los municipios de mediana y mayor densidad de población.”<sup>30</sup> (se destaca)

Adicionalmente, dentro de las funciones que se encuentran radicadas en cabeza de los comisarios de familia, se encuentran entre otras: “(...) 2. Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos. 3. Recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes. 4. Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar”<sup>31</sup>.

De acuerdo con lo anterior, y para desarrollar los fines y el servicio de las comisarías de familia, el artículo 87 de la norma en comento, señala: “(..) ATENCIÓN PERMANENTE. Los horarios de atención de las Defensorías de Familia y Comisarías de Familia serán permanentes y continuos, a fin de asegurar a los niños, las niñas y los adolescentes la protección y restablecimiento de sus derechos”.

Así las cosas, al contrastarse el marco normativo y funcional antes referido con las funciones que tenía asignada la señora María Eugenia Naranjo Ramírez, las cuales consistían de acuerdo con el objeto contractual en brindar: “Apoyo a la gestión consistente en recepción de correspondencia, transcripción de documentos, atención de público, manejo de archivo, manejo de formatos en la comisaría de familia de Villamaría – Caldas.” (en todos los contratos), y de forma más específica: “2. Recibir denuncias por parte de la comunidad (...) 4. Hacer y recibir llamadas telefónicas para tener informado a la oficina de los compromisos y demás asuntos; 6. Manejo de archivo; 7. Emisión de oficios; 8. Radicar correspondencia; 9. Contestar el teléfono; 10. Atención de público...”<sup>32</sup>, resulta diáfano para la Sala que, todas las actividades desempeñadas por la demandante hacían parte esencial de las funciones que tiene a su cargo la entidad y que hace parte del giro ordinario y habitual de una Comisaría de Familia.

#### **- Indicio por el criterio de igualdad:**

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>33</sup> precisó:

*“El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo”.*

En el caso concreto, basta señalar que el artículo 84, inciso segundo Ley 1098 de 2006, establece dentro de la planta que conforman las comisarías de familia, el cargo de

<sup>29</sup> Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>30</sup> Artículo 84, inciso segundo Ley 1098 de 2006

<sup>31</sup> Artículo 86 Ibidem.

<sup>32</sup> contrato 031 del 16 de febrero de 2012

<sup>33</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. SUJ-025-CE-S2-2021 del 09 de septiembre de 2021

“secretario”<sup>34</sup> se tiene que, es evidente que las funciones desempeñadas por la demandante son propias del personal de planta de la entidad, no obstante haber sido desempeñadas en virtud de contratos de prestación de servicios, lo cual pone a la señora Naranjo en situación de desigualdad material, frente a las personas que desempeñan las mismas funciones pero con vinculación legal y reglamentaria.

**- Indicio de criterio de la continuidad<sup>35</sup>:**

El Consejo de Estado<sup>36</sup> ha precisado que, los contratos de prestación de servicios se realizan para adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, por lo tanto, si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios, pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración y si la tarea acordada no corresponde a actividades nuevas, que no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados<sup>37</sup> o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta.

En este caso, la contratación de la demandante a través de los contratos de prestación de servicios ocurridos dentro del lapso comprendido desde 2012 hasta 2015, es decir alrededor de 4 años. Además que, tenía la labor esencial de atención al público, lo cual hace parte del giro natural de una comisaría de familia, en tanto su servicio público así lo demanda, que inclusive, el mismo artículo 87 de la Ley 1095 de 20016 señala que la prestación es permanente. Por lo anterior, es posible inferir lógicamente que, las actividades desarrolladas por la demandante al servicio de la entidad no eran ocasionales, ni extraordinarias a las actividades misionales de la entidad; que los contratos sucesivos de prestación de servicios, eran para desempeñar funciones permanentes, esto es, que no tenían el carácter de transitorias, accidentales o esporádicas.

## **2.4. Conclusión**

Teniendo en cuenta lo expuesto, esto es: el lugar de trabajo, la sujeción a un horario laboral, la dirección y control efectivo de las actividades ejecutadas por la demandante; aunado a que las actividades desarrolladas son inherentes a la misión y objetivo principal de las comisarías de familia, y a las condiciones de permanencia de las labores por cerca de cuatro años, se concluye que: se encuentra acreditada la relación de subordinación o dependencia de la demandante, que va más allá de la simple coordinación de actividades.

Por lo tanto, contrario a lo afirmado por el apelante, de los documentos y testimonios, no es posible concluir que la demandante desarrolló las actividades para las cuales fue contratado con autonomía e independencia.

Así las cosas, es claro que los contratos de prestación de servicios por medio de los cuales se vinculó a la señora Naranjo Ramírez para la prestación de sus servicios, pretenden enmascarar una verdadera relación laboral, en detrimento de los derechos laborales del actor, pues en la prestación del servicio se cumplieron los elementos de subordinación, remuneración y prestación personal del servicio.

---

<sup>34</sup> O Secretaria

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cueter, 1 de marzo de 2018, Rad.: 23001-23-33-000-2013-00117-01(3730-14).

<sup>36</sup> Consejo de Estado sentencia de 3 de marzo de 2011. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad 15001-23-31-000-1999-02528-01(0693-10).

<sup>37</sup> Consejo de Estado Sección Segunda Subsección "A" Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón Rad.: 68001231500020020210401 (0233-08)

Por lo anterior, se confirmará la sentencia apelada.

### 3. Costas en esta instancia

Atendiendo al criterio objetivo valorativo que ha sido desarrollado por el H. Consejo de Estado con respecto a la imposición de costas (gastos procesales y agencias en derecho), no se condenará en costas de segunda instancia advirtiéndose que no se encuentran acreditadas, toda vez que las partes no incurrieron en gastos procesales, ni efectuaron actuación alguna en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala Tercera de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### Resuelve:

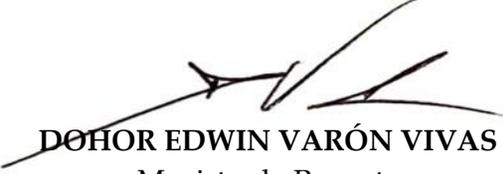
**Primero: Confirmar** la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Manizales el 30 de noviembre de 2021 dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por María Eugenia Naranjo Ramírez contra el Municipio de Villamaría (Caldas).

**Segundo: Sin costas** en esta instancia.

**Tercero:** Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al Juzgado de origen y hacer las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

#### Notificar

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión Ordinaria No. 056 de 2022.

  
DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente

  
AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

  
AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado

17001-33-39-005-2018-00276-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, doce (12) de AGOSTO de dos mil veintidós (2022)

A.I. 293

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión de los recurso de apelación interpuestos y sustentados en forma oportuna tanto por la parte demandante como por el particular demandado, contra la sentencia emanada del Juzgado 5º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARÍA CONSUELO VALENCIA TORO**, contra la **NACIÓN - CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL** y la señora **LUZ MARY ÁLVAREZ VALENCIA**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el señor Juez, y no se detecta causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedentes, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA<sup>1</sup>, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, habrán de admitirse los recursos de segundo grado.

Por lo expuesto,

**RESUELVE**

**ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna tanto por la parte demandante como por el particular demandado, contra la sentencia emanada del Juzgado 5º Administrativo de Manizales,

---

<sup>1</sup> Ley 1437 de 2011.

dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARÍA CONSUELO VALENCIA TORO**, contra la **NACIÓN - CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL** y la señora **LUZ MARY ÁLVAREZ VALENCIA**.

**NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a las partes.

De conformidad con lo previsto en el numeral 6 del artículo 247 del C/CA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito hasta antes de que el proceso ingrese a Despacho para dictar sentencia.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "[sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co)" Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado Ponente**

17001-33-39-008-2018-00461-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, doce (12) de AGOSTO de dos mil veintidós (2022)

A.I. 294

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 8º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARÍA DEL CARMEN RUIZ SALGADO**, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación fue suscrita por la señora Jueza, y no se detecta causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedentes, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA<sup>1</sup>, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, habrán de admitirse los recursos de segundo grado.

Por lo expuesto,

**RESUELVE**

**ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 8º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y**

---

<sup>1</sup> Ley 1437 de 2011.

**RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARÍA DEL CARMEN RUIZ SALGADO**, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-**.

**NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a las partes.

De conformidad con lo previsto en el numeral 6 del artículo 247 del C/CA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito hasta antes de que el proceso ingrese a Despacho para dictar sentencia.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "[sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co)" Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado Ponente

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, doce (12) agosto de dos mil veintidós (2022).

**A.INTERLOCUTORIO:** 185  
**RADICADO:** 17-001-23-33-000-2019-00382-00  
**NATURALEZA:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO  
**DEMANDANTE:** DIANA FERNANDA CANDAMIL ARREDONDO  
**DEMANDADO:** NACIÓN – RAMA JUDICIAL

Se decide el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán.

**Antecedentes**

Mediante oficio, el citado funcionario se declaró impedido para conocer del asunto, al manifestar que, comoquiera que el objeto del mismo gira en torno al reconocimiento, liquidación y pago de las diferencias salariales y prestacionales existentes entre el cargo de abogado asesor de Tribunal Judicial y el grado 23, conforme a los decretos de asignación salarial y prestacional para los funcionarios de la Rama Judicial expedidos por el Gobierno Nacional; y esa misma pretensión le asiste a uno de sus hijos (Juan Diego Álvarez Candamil), quien promovió la respectiva demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la cual considera se encuentra inmerso en la causal prevista en el ordinal 21o del artículo 141 del C.G.P.

**Consideraciones**

El régimen de impedimentos se fundamenta en la necesidad de preservar la integridad moral del funcionario que reconoce la existencia de situaciones de hecho que pueden comprometer su criterio en la decisión y, de otra parte, constituyen una garantía de imparcialidad y transparencia de la justicia en los juicios que emite en los casos de su conocimiento.

**Estudio normativo.**

En cuanto a las causales para manifestar el impedimento, el artículo 130 del CPACA prevé como tales para los magistrados y jueces Administrativos, entre otras, las previstas en el artículo 141 del Código General del Proceso. A su vez, el numeral 1 del artículo 141 del CGP que fundamentó el impedimento que aquí se resuelve, regula: *“Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.”*

Por su parte el numeral 3 del artículo 131 del CPACA establece: *“Cuando en un Magistrado concurra alguna de las causales señaladas en el artículo anterior, deberá declararse impedido en escrito dirigido al ponente, o a quien le siga en turno si el impedido es este, expresando los hechos en que se fundamenta tan pronto como advierta su existencia, para que la sala, sección o subsección resuelva de plano sobre la legalidad del impedimento”*.

**Se configura la causal de impedimento.**

Realizadas las anteriores precisiones, el Tribunal declarará fundado el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán, teniendo en cuenta que se configura la causal invocada.

En ese sentido, se torna imperativo admitir la separación de aquel en relación con el conocimiento del asunto de la referencia, en aras de garantizar la imparcialidad, objetividad e independencia de la administración de justicia.

Por lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Caldas,**

**Resuelve:**

1. **Se declara** fundado el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán para conocer el presente asunto.
2. **Comunicar** la presente decisión al despacho del Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán sobre la aceptación del impedimento manifestado, para los efectos que estime pertinentes.
3. En firme la providencia, por la **Secretaría de esta Corporación,** deberá **regresar** el expediente al Despacho del suscrito Magistrado para avocar conocimiento y decidir lo que corresponda; realizar el cambio de ponente en el programa informático Siglo XXI y la respectiva compensación.

**Notificar**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Especial de Decisión Ordinaria No. 056 de 2022.



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado Ponente

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

Manizales, doce (12) agosto de dos mil veintidós (2022).

**A.INTERLOCUTORIO:** 186  
**RADICADO:** 17-001-23-33-000-2019-00383-00  
**NATURALEZA:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO  
**DEMANDANTE:** JENNIFER ZULUAGA ZAPATA  
**DEMANDADO:** NACIÓN – RAMA JUDICIAL

Se decide el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán.

**Antecedentes**

Mediante oficio, el citado funcionario se declaró impedido para conocer del asunto, al manifestar que, comoquiera que el objeto del mismo gira en torno al reconocimiento, liquidación y pago de las diferencias salariales y prestacionales existentes entre el cargo de abogado asesor de Tribunal Judicial y el grado 23, conforme a los decretos de asignación salarial y prestacional para los funcionarios de la Rama Judicial expedidos por el Gobierno Nacional; y esa misma pretensión le asiste a uno de sus hijos (Juan Diego Álvarez Candamil), quien promovió la respectiva demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la cual considera se encuentra inmerso en la causal prevista en el ordinal 21o del artículo 141 del C.G.P.

**Consideraciones**

El régimen de impedimentos se fundamenta en la necesidad de preservar la integridad moral del funcionario que reconoce la existencia de situaciones de hecho que pueden comprometer su criterio en la decisión y, de otra parte, constituyen una garantía de imparcialidad y transparencia de la justicia en los juicios que emite en los casos de su conocimiento.

**Estudio normativo.**

En cuanto a las causales para manifestar el impedimento, el artículo 130 del CPACA prevé como tales para los magistrados y jueces Administrativos, entre otras, las previstas en el artículo 141 del Código General del Proceso. A su vez, el numeral 1 del artículo 141 del CGP que fundamentó el impedimento que aquí se resuelve, regula: *“Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.”*

Por su parte el numeral 3 del artículo 131 del CPACA establece: *“Cuando en un Magistrado concurra alguna de las causales señaladas en el artículo anterior, deberá declararse impedido en escrito dirigido al ponente, o a quien le siga en turno si el impedido es este, expresando los hechos en que se fundamenta tan pronto como advierta su existencia, para que la sala, sección o subsección resuelva de plano sobre la legalidad del impedimento”*.

**Se configura la causal de impedimento.**

Realizadas las anteriores precisiones, el Tribunal declarará fundado el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán, teniendo en cuenta que se configura la causal invocada.

En ese sentido, se torna imperativo admitir la separación de aquel en relación con el conocimiento del asunto de la referencia, en aras de garantizar la imparcialidad, objetividad e independencia de la administración de justicia.

Por lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Caldas,**

**Resuelve:**

1. **Se declara** fundado el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán para conocer el presente asunto.
2. **Comunicar** la presente decisión al despacho del Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán sobre la aceptación del impedimento manifestado, para los efectos que estime pertinentes.
3. En firme la providencia, por la **Secretaría de esta Corporación,** deberá **regresar** el expediente al Despacho del suscrito Magistrado para avocar conocimiento y decidir lo que corresponda; realizar el cambio de ponente en el programa informático Siglo XXI y la respectiva compensación.

**Notificar**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Especial de Decisión Ordinaria No. 056 de 2022.



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado Ponente

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

Manizales, doce (12) agosto de dos mil veintidós (2022).

**A.INTERLOCUTORIO:** 188  
**RADICADO:** 17-001-23-33-000-2019-00395-00  
**NATURALEZA:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO  
**DEMANDANTE:** SANTIAGO RENDÓN TAMAYO  
**DEMANDADO:** NACIÓN – RAMA JUDICIAL

Se decide el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán.

**Antecedentes**

Mediante oficio, el citado funcionario se declaró impedido para conocer del asunto, al manifestar que, comoquiera que el objeto del mismo gira en torno al reconocimiento, liquidación y pago de las diferencias salariales y prestacionales existentes entre el cargo de abogado asesor de Tribunal Judicial y el grado 23, conforme a los decretos de asignación salarial y prestacional para los funcionarios de la Rama Judicial expedidos por el Gobierno Nacional; y esa misma pretensión le asiste a uno de sus hijos (Juan Diego Álvarez Candamil), quien promovió la respectiva demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la cual considera se encuentra inmerso en la causal prevista en el ordinal 21o del artículo 141 del C.G.P.

**Consideraciones**

El régimen de impedimentos se fundamenta en la necesidad de preservar la integridad moral del funcionario que reconoce la existencia de situaciones de hecho que pueden comprometer su criterio en la decisión y, de otra parte, constituyen una garantía de imparcialidad y transparencia de la justicia en los juicios que emite en los casos de su conocimiento.

**Estudio normativo.**

En cuanto a las causales para manifestar el impedimento, el artículo 130 del CPACA prevé como tales para los magistrados y jueces Administrativos, entre otras, las previstas en el artículo 141 del Código General del Proceso. A su vez, el numeral 1 del artículo 141 del CGP que fundamentó el impedimento que aquí se resuelve, regula: *“Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.”*

Por su parte el numeral 3 del artículo 131 del CPACA establece: *“Cuando en un Magistrado concurra alguna de las causales señaladas en el artículo anterior, deberá declararse impedido en escrito dirigido al ponente, o a quien le siga en turno si el impedido es este, expresando los hechos en que se fundamenta tan pronto como advierta su existencia, para que la sala, sección o subsección resuelva de plano sobre la legalidad del impedimento”*.

**Se configura la causal de impedimento.**

Realizadas las anteriores precisiones, el Tribunal declarará fundado el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán, teniendo en cuenta que se configura la causal invocada.

En ese sentido, se torna imperativo admitir la separación de aquel en relación con el conocimiento del asunto de la referencia, en aras de garantizar la imparcialidad, objetividad e independencia de la administración de justicia.

Por lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Caldas,**

**Resuelve:**

1. **Se declara** fundado el impedimento presentado por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán para conocer el presente asunto.
2. **Comunicar** la presente decisión al despacho del Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán sobre la aceptación del impedimento manifestado, para los efectos que estime pertinentes.
3. En firme la providencia, por la **Secretaría de esta Corporación,** deberá **regresar** el expediente al Despacho del suscrito Magistrado para avocar conocimiento y decidir lo que corresponda; realizar el cambio de ponente en el programa informático Siglo XXI y la respectiva compensación.

**Notificar**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Especial de Decisión Ordinaria No. 056 de 2022.



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado Ponente

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

**MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

**Sentencia No. 209**

Manizales, doce (12) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Radicado: 17-001-33-33-004-2019-00554-02  
Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Laura Rosa Naranjo García  
Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia mediante la cual se accedió parcialmente las pretensiones de la demandante.

**I. Antecedentes**

**1. La Demanda**

**1.1. Pretensiones**

Se solicita en síntesis, se declare la nulidad de la Resolución 5868-6 del 02 de octubre de 2019, a través de la cual se negó el reconocimiento y pago de la reliquidación pensional, en cuanto no incluyó la bonificación por servicios prestados, conforme lo reconocido en sentencia proferida el 13 de marzo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Caldas.

En consecuencia, condenar a la demandada al reconocimiento y pago de la pensión ordinaria de jubilación a partir del 25 de agosto de 2009, incluyendo los factores salariales devengados durante los 12 meses anteriores al momento de adquisición del status jurídico de pensionada y los reconocidos a través de sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas el 13 de marzo de 2014; que se extienda el reconocimiento al pago de la bonificación por servicios prestados, y se condene a la demandada a que, sobre el monto inicial de la pensión reconocida, aplique reajustes de la Ley para cada año.

**1.2. Sustento fáctico relevante**

Se relata que, la demandante laboró más de veinte años al servicio de la docencia oficial y cumplió con los requisitos establecidos en la ley le fue reconocida su pensión de jubilación, a través de la Resolución 6510 del 28 de diciembre de 2009, a partir del 25 de agosto de 2009.

Mediante Resolución 2728-6 del 5 de mayo de 2013 le fue reliquidada su pensión, dado que continuó prestando los servicios a la entidad hasta el 31 de diciembre de 2013. Que la base de liquidación pensional, en su reconocimiento incluyó sólo la asignación básica, prima de vacaciones, prima de navidad, sobresueldo y prima de alimentación, más no la bonificación por servicios prestados, reconocida a partir del 20 de mayo de 2006, por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia del 13 de marzo de 2014.

Que mediante Resolución 5868-6 del 02 de octubre de 2019, la demandada negó la solicitud de reliquidación de la pensión frente al factor de la bonificación por servicios prestados.

### 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Indicó como vulnerados los artículos 15 de la Ley 91 de 1989; artículo 1º Ley 33 de 1985 Ley 62 de 1985 y Decreto 1045 de 1978. Señaló que, con las pruebas que se aportan al proceso, queda demostrado que la demandante devengó la bonificación por servicios; que revisada la Resolución 2950 del 17 de mayo de 2019 se constata que la administración cumplió con el pago del retroactivo de dicha bonificación y se descontó para los aportes de ley correspondiente, así las cosas, queda absolutamente claro que la pensión de jubilación se debió liquidar con la inclusión de la bonificación por servicios prestados.

## 2. Pronunciamiento de la entidad demandada

**La Nación – Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales** se opuso a las pretensiones de la demandante, al considerar que no le asiste el derecho que reclama, teniendo en cuenta que los factores salariales incluidos en la liquidación de su pensión de jubilación, fueron los que expresamente se encuentran señalados en la ley y sobre los cuales efectivamente fueron realizados aportes para pensión, que en consecuencia, debe confirmarse la presunción de legalidad de la que goza el acto administrativo acusado.

Con base en lo anterior propuso las excepciones tituladas *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”*.

**La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:** Intervino en el proceso presentando argumentos de hecho y derecho en pro de la negativa a las pretensiones de la demandante por la inclusión de factores salariales sobre los cuales no se realizó aporte o cotización conforme a la sentencia SUJ-014 CE S2 2019 del 25 de abril de 2019 del Consejo de Estado, donde claramente se determinó que cualquiera que será el régimen prestacional que regule el derecho a la pensión de jubilación y/o vejez para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial, en su liquidación solamente se deben tener en cuenta aquellos factores sobre los que se hayan efectuado aportes.

## 3. Sentencia de primera instancia

El *a quo* declaró no probada la excepción propuestas por la demandada y **accedió parcialmente** a las pretensiones de la demandante, por lo que, declaró la nulidad parcial de la Resolución 5868-6 del 02 de octubre de 2019 y condenó a la demandada a reliquidar y pagar en favor de la demandante los ajustes económicos a su pensión de jubilación, desde

el momento de la adquisición del estatus pensional incluyendo como factor salarial adicional a los ya reconocidos, la bonificación por servicios prestados, con efectos fiscales a partir del 29 de julio de 2016. Además, declaró la prescripción frente al valor de los ajustes a que tuvo derecho antes del 29 de julio de 2016 y condenó en costas a la demandada.

Como fundamento de su decisión señaló que, hay lugar al reconocimiento del derecho legalmente consagrado en favor de la parte demandante, a quien al liquidársele la pensión de jubilación solo se le tuvo en cuenta algunos factores de los consagrados en la Ley 62 de 1985, por lo que tiene derecho a que se le reliquide su pensión de jubilación con base en el 75% de lo devengado durante el año de adquisición del estatus pensional, incluyendo además de los factores reconocidos en la respectiva resolución, la bonificación por servicios prestados que fue reconocida en la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas, y sobre la cual se debieron haber efectuado los respectivos aportes.

#### **4. Recurso de apelación**

**La Nación – Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales** solicitó revocar la sentencia y negar las pretensiones de la demandante basado en que, la regla financiera que establece el reconocimiento de las pensiones, conforme a los factores establecidos en la ley y sobre los cuales se han realizado aportes y/o cotizaciones oportunamente que ha sido elevada a rango constitucional y el artículo 48-inc. 12 de la Carta Política establece sin lugar a dudas que, *“...Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. (...)”*.

Que el límite en materia de inclusión de factores como ingreso base de liquidación de la mesada pensional tiene como fuente normativa la reforma constitucional introducida a través del Acto Legislativo 01 de 2005 que adicionó el artículo 48 de la Constitución en cumplimiento de los principios de sostenibilidad financiera del sistema y de la solidaridad en la constitución del derecho pensional.

Que no es dable acceder al petitum de la demanda pues hacerlo transgrede abiertamente lo dispuesto por la Constitución y además implica para la Nación una carga excesiva que vulnera el principio de solidaridad del sistema de pensiones, aunado a que existe una flagrante desfinanciación del mismo al tener en cuenta todo lo devengado y sobre lo cual quedo demostrado en el plenario, el demandante no realizó la respectiva cotización.

Que si en gracia de discusión se confirmase la sentencia respecto de los factores salariales a tener en cuenta para reliquidar la prestación, en virtud de los principios de solidaridad y sostenibilidad financiera, se debe ordenar el descuento de los aportes y/o cotizaciones que deberán corresponder con los factores salariales para liquidar la prestación.

En cuanto a las costas señaló que, conforme a la posición actual del Consejo de Estado, se deja atrás la posición objetivo-valorativa para la imposición de costas y se asume un carácter netamente demostrativo; que en ese orden de ideas, en el asunto de la referencia no existe prueba alguna tendiente a demostrar la causación de las costas, además que las partes se limitaron al ejercicio mesurado del derecho de contradicción y defensa.

## **5. Concepto Ministerio Público.**

En la intervención realizada por el Agente del Ministerio Público señaló que, al aplicar las reglas jurisprudenciales afines al caso concreto, consideró que la liquidación de la pensión de jubilación de la demandante se ajusta a los criterios antes enunciados y bajo esta premisa, a la actora no le asiste el derecho a la reliquidación de esa prestación, salvo en lo relativo a la inclusión de la bonificación por servicios prestados en la base de liquidación pensional. Con fundamento en las razones jurídicas que anteceden, solicitó confirmar la sentencia de primera instancia.

## **II. Consideraciones**

### **1. Problemas jurídicos**

Atendiendo a los fundamentos de la sentencia recurrida y los argumentos de apelación, el asunto se centra en establecer: *-¿Es procedente reliquidar la pensión de jubilación de la demandante, teniendo en cuenta la bonificación por servicios prestados como factor salarial al momento del status?*

*-¿Fue adecuada la imposición de condena en costas en primera instancia?*

### **2. Primer problema jurídico**

#### **2.1. Tesis del Tribunal**

Es procedente reliquidar la pensión de jubilación de la demandante, para que se incluya la bonificación por servicios prestados como factor devengado en el último año anterior a la adquisición del estatus pensional, teniendo en cuenta que, se encuentra enlistado en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985; fue devengada en el último año anterior a la adquisición del estatus pensional y sobre ella se realizaron descuentos para aportes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Para fundamentar lo anterior se abordarán los siguientes aspectos: i) hechos probados; ii) régimen pensional aplicable; iii) ingreso base de liquidación y factores salariales a incluir en la pensión de jubilación de docentes; y iv) el análisis del caso concreto.

#### **2.2. Lo probado en el proceso**

- A través de la Resolución 6510 del 28 de diciembre de 2009, la Secretaria de Educación de Caldas en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales, reconoció la pensión vitalicia de jubilación a la demandante, efectiva a partir del 26 de agosto de 2009<sup>1</sup>.

- Mediante Resolución 2728-6 del 05 de mayo de 2014 la Secretaria de Educación de Caldas en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales reliquidó la pensión de jubilación de la accionante, teniendo en cuenta la fecha de retiro definitivo del servicio a partir del 31 de diciembre de 2013, reconociendo como factores: *sueldo*

---

<sup>1</sup> Fl. 27-28 A.D. 01C1Folios1A58.pdf

*mensual, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de alimentación y, sobresueldo*<sup>2</sup>.

- El Tribunal Administrativo de Caldas en sentencia del 13 de marzo de 2014 ordenó el pago a la demandante, de la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados de que trata el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978<sup>3</sup>, a partir del 20 de mayo de 2006; se indicó además que: *“Al valor obtenido se descontarán los aportes de ley, y la diferencia será actualizada conforme a la fórmula conocida en esta jurisdicción”*<sup>4</sup>.

- Mediante Resolución 2950 del 17 de mayo de 2019 la Secretaria de Educación de Caldas dio cumplimiento a la mencionada sentencia; se destaca que, en la liquidación de los valores ordenados se incluyó un valor por concepto de descuentos sobre el valor reconocido<sup>5</sup> y en el comprobante de pago se especifica: la realización de los descuentos por concepto de: *“Aportes Empleado Fondo Prest. Magisterio”* Valor: (214.168,00) y *“Aportes Empleado Fondo Solidaridad Magisterio”* Valor: (53.733,00)<sup>6</sup>.

- A través de la Resolución 5868-6 del 02 de octubre de 2019 la Secretaria de Educación de Caldas negó la solicitud de reliquidación de pensión, con inclusión del factor salarial bonificación por servicios<sup>7</sup>.

### 2.3. Régimen pensional aplicable

El artículo 81 de la Ley 812 de 2003, respecto del régimen prestacional aplicable a los docentes, contempló dos eventos:

i) Para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encontraban vinculados antes de la entrada en vigencia de dicha ley al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones que regían con anterioridad.

ii) Para los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la referida ley, deben ser afiliados al FOMAG y tienen los derechos pensionales del régimen de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres.

En el presente asunto, de conformidad con la resolución de reconocimiento pensional, el demandante se vinculó al servicio público educativo oficial con anterioridad a la Ley 812 de 2003, por lo tanto, le son aplicables en materia pensional las normas que regían con anterioridad.

Dicha normatividad corresponde a la Ley 91 de 1989<sup>8</sup> que unificó para los docentes nacionales y nacionalizados el porcentaje de la pensión y también equiparó el régimen al de

<sup>2</sup> Fl. 29-30 A.D. 01C1Folios1A58.pdf

<sup>3</sup> *“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>4</sup> Fl. 35-68 A.D. 01C1Folios1A58.pdf

<sup>5</sup> Fl. 70-80 A.D. 01C1Folios1A58.pdf

<sup>6</sup> Fl. 81 A.D. 01C1Folios1A58.pdf

<sup>7</sup> Fl. 19-20 A.D. 01C1Folios1A58.pdf

<sup>8</sup> *“Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”*

los pensionados del sector público nacional, contenido en la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año.

Además, la Ley 60 de 1993<sup>9</sup> dispuso que el régimen aplicable a los docentes nacionales y nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y a las nuevas vinculaciones, sería el referido en la Ley 91 de 1989. Así mismo, la Ley 115 de 1994<sup>10</sup>, en la parte final del inciso 1º del artículo 115, remitió al régimen prestacional establecido para los educadores estatales en las Leyes 91 de 1989 y 60 de 1993.

Lo anterior indica que las normas a aplicar en el caso bajo estudio son la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año, es decir, el régimen general de prestaciones sociales del sector público.

#### **2.4. Ingreso base de liquidación pensional**

La Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de dicha anualidad en el artículo 1º, señaló que: *“...El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio (...).”* (Subrayas de la Sala).

Y el artículo 3º *ibidem* dispuso:

*“(...) Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en jornada de descanso obligatorio.*

*En todo caso las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes (...).* (Resaltado por la Sala).

La Sección Segunda de la Alta Corporación, en sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, consideró que el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y, por ende, para establecer la cuantía de las pensiones de los servidores públicos debían incluirse todos los factores percibidos de manera habitual, como contraprestación por sus servicios.

Sin embargo, esta posición como ya se dijo, fue revaluada por la Sala Plena de lo

---

<sup>9</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

<sup>10</sup> “Por la cual se expide la ley general de educación”.

Contencioso Administrativo en reciente sentencia de unificación<sup>11</sup>, en la cual fijó la siguiente regla jurisprudencial: *“El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985”*.

El Consejo de Estado en esta nueva oportunidad consideró que, la tesis adoptada en la referida sentencia de unificación de la Sección Segunda, proferida el 4 de agosto de 2010, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social: *“dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.”* (Subraya la sala).

Así, en la mencionada sentencia se precisó que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

Fundó la nueva tesis en el artículo 1 de la Constitución Política que consagra la solidaridad como uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho, en concordancia con el artículo 48 que define la Seguridad Social como *“un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley”*.

Agregó que *“la interpretación de la norma que más se ajusta al artículo 48 constitucional es aquella según la cual en el régimen general de pensiones, previsto en la Ley 33 de 1985, sólo los factores sobre los que se haya realizado el aporte o cotización pueden incluirse como elemento salarial en la liquidación de la mesada pensional.”*

Y concluyó que el tomar en cuenta sólo los factores sobre los que se han efectuado los aportes, no afecta las finanzas del sistema ni pone en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de habitantes del territorio colombiano, cuya asegurabilidad debe garantizar el Estado, en acatamiento de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia.

Indica que, con esta interpretación *“(i) se garantiza que la pensión de los beneficiarios de la transición se liquide conforme a los factores sobre los cuales se ha cotizado; (ii) se respeta la debida correspondencia que en un sistema de contribución bipartita debe existir entre lo aportado y lo que el sistema retorna al afiliado y (iii) se asegura la viabilidad financiera del sistema.”*

Adicionalmente, El H. Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 25 de abril de 2019<sup>12</sup> precisó:

*“Primero: Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar lo siguiente:*

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2018. Exp. 2012-00143-01.

<sup>12</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia SUJ-014 -CE-S2 -2019. 25 de abril de 2019. Expediente: 680012333000201500569-01, N° Interno: 0935-2017

*De acuerdo con el párrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, son dos los regímenes prestacionales que regulan el derecho a la pensión de jubilación y/o vejez para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial. La aplicación de cada uno de estos regímenes está condicionada a la fecha de ingreso o vinculación al servicio educativo oficial de cada docente, así:*

*a. En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta **son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo.***

*b. Los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les aplica el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en dicho régimen, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. Los factores que se deben incluir en el ingreso base de liquidación son los previstos en el Decreto 1158 de 1994 sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones". (Se resalta)*

## **2.5. Aplicación en el tiempo de la sentencia de unificación del 25 de abril de 2019**

El Consejo de Estado en la referida sentencia de unificación, en cuanto a sus efectos, precisó que:

*1. Como se dijo en la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 28 de agosto de 2018, "La Corte Constitucional, en sentencia C-816 de 2011, estableció que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura -autoridades de cierre de las correspondientes jurisdicciones- y la Corte Constitucional - como guardiana de la Constitución -, tienen **valor vinculante** por emanar de órganos diseñados para la unificación de la jurisprudencia, y en virtud de los principios de igualdad, buena fe y seguridad jurídica previstos en los artículos 13 y 83 de la Constitución Política<sup>13</sup>. Por lo tanto, su contenido y la regla o norma jurídica que exponen, tienen características de permanencia, identidad y **carácter vinculante y obligatorio**".*

<sup>13</sup> La Corte Constitucional ha reconocido la gran responsabilidad que tienen los órganos situados en el vértice de las respectivas especialidades de la rama judicial, puesto que la labor de unificación de la jurisprudencia nacional implica una forma de realización del principio de igualdad. Sentencia T-123/95 citada en la Sentencia T-321/98.

En la sentencia C-179 de 2016 reafirmó dicha tesis al exponer lo siguiente: «[...] la función de unificación jurisprudencial la cumplen en sus diferentes especialidades y en su condición de órganos de cierre, según el Texto Superior, (i) la Corte Constitucional en materia de derechos fundamentales y de examen de validez constitucional de las reformas a la Carta como de las normas con fuerza de ley (CP arts. 86 y 241); (ii) el Consejo de Estado en relación con su rol de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (CP arts. 236 y 237); y (iii) la Corte Suprema de Justicia en su calidad de tribunal de casación y máxima autoridad de la jurisdicción ordinaria (CP art. 235). [...]»

2. *En esta oportunidad y retomando lo indicado la Sala Plena de la Corporación, se acudirá al método de aplicación en forma retrospectiva del precedente, disponiendo para ello, que las reglas jurisprudenciales que se han fijado en este pronunciamiento se acojan de manera obligatoria en todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.*

3. *Como se ha dicho, los efectos que se dan a esta decisión garantizan la seguridad jurídica y dan prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, por ello no puede invocarse el principio de igualdad, so pretexto de solicitar la no aplicación de esta sentencia.*

4. *No puede entenderse, en principio, que por virtud de esta sentencia de unificación las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas con fundamento en la tesis que sostenía la Sección Segunda del Consejo de Estado a partir de la sentencia de 4 de agosto de 2010, lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley; de manera que si se llegare a interponer un recurso extraordinario de revisión contra una sentencia que haya reconocido una pensión bajo esa tesis, será el juez, en cada caso, el que defina la prosperidad o no de la causal invocada". (Se resalta)*

Por lo tanto, las reglas señaladas en la Sentencia de Unificación citada son aplicables al presente asunto, en tanto se encontraba pendiente de decisión, toda vez que no existía sentencia ejecutoriada y por tanto no había operado la cosa juzgada.

## 2.6. Caso concreto

La parte actora reprocha que se hubiera omitido incluir en la liquidación de su pensión, los factores salariales devengados durante los doce meses anteriores al momento de adquisición del status jurídico de pensionada y los reconocidos a través de sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, el 13 de marzo de 2014.

El *a quo* accedió parcialmente a las pretensiones de la demandante y ordenó incluir la bonificación por servicios prestados, además de los factores devengados y reconocidos en la resolución de reliquidación pensional.

La entidad demandante apeló la decisión señalando que, sólo se deben tener en cuenta para liquidar la mesada pensional, los factores efectivamente cotizados al fondo pensional a fin de no afectar los principios de sostenibilidad financiera, sostenibilidad fiscal y economía.

Al respecto encuentra la Sala que, conforme a la regla fijada por el Consejo de Estado en materia de ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación de los docentes vinculados antes de la Ley 812 de 2003, los factores que deben tenerse en cuenta son sólo aquellos sobre los que se hubieran efectuado los aportes, esto es, únicamente los señalados expresamente en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, así: *asignación básica mensual, gastos de representación, primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación cuando fueran factor de salario, dominicales y festivos, horas extras, bonificación por servicios prestados, y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.*

Ahora bien, en cuanto a la bonificación de servicios, aspecto sobre el cual versa la apelación se tiene que, el Tribunal Administrativo de Caldas mediante sentencia del 13 de marzo de 2014 ordenó el pago de este factor a la parte demandante a partir del 20 de mayo de 2006 y ordenó que sobre la misma se efectuaran los descuentos para efectos de realizar los “aportes de ley”<sup>14</sup>.

Aunado a lo anterior, se tiene que, mediante Resolución 2950 del 17 de mayo de 2019 la Secretaria de Educación de Caldas dio cumplimiento a la mencionada sentencia y en ella se indicó el valor de los descuentos sobre el valor reconocido<sup>15</sup> para efectos del pago de: “Aportes Empleado Fondo Prest. Magisterio” y “Aportes Empleado Fondo Solidaridad Magisterio”<sup>16</sup>.

Por lo anterior, es claro que, la bonificación por servicios prestados se encuentra enlistada en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, además está demostrado que, sobre ellos la Secretaria de Educación de Caldas, en cumplimiento del fallo proferido por este Tribunal, pagó dicho factor a la demandante a partir del 20 de mayo de 2006 y que se efectuaron los descuentos para efectos de realizar los aportes al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Por lo tanto, la demandante tiene derecho a que se le reliquide su pensión de jubilación con base en el 75% de lo devengado durante el año de adquisición del estatus pensional, incluyendo la bonificación por servicios prestados.

De otro lado se precisa que, pese a que en la Resolución 2728-6 del 05 de mayo de 2014 de reliquidación pensional, se tuvo en cuenta la prima de navidad, de vacaciones y de alimentación, para liquidar la pensión de jubilación de la demandante –factores que no está incluido en la Ley 62 de 1985<sup>17</sup>–, dicho acto de reconocimiento pensional no puede modificarse en ese aspecto, pues este Juez no tiene competencia, ya que la demanda solo pretende la nulidad por no incluir otros factores salariales.

Llegar a una conclusión diferente implicaría vulnerar el principio de congruencia externa y como lo sostuvo el Consejo de Estado<sup>18</sup>, no sólo desbordar el objeto del litigio fijado sino que afectaría principios y derechos constitucionales como el debido proceso, la confianza legítima y la tutela efectiva de los derechos que pretende quien impugna una decisión administrativa a través de este medio de control.

## 2.7. Conclusión

De conformidad con la normativa y la jurisprudencia citada y con fundamento en los hechos debidamente acreditados, la demandante tiene derecho a que se le reliquide su pensión de

---

<sup>14</sup> Fl. 35-68 A.D. 01C1Folios1A58.pdf

<sup>15</sup> Fl. 70-80 A.D. 01C1Folios1A58.pdf

<sup>16</sup> Fl. 81 A.D. 01C1Folios1A58.pdf

<sup>17</sup> **ARTÍCULO 1º.** Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que su remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión. Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.

<sup>18</sup> Así lo precisó en la sentencia de unificación del 29 del 25 de abril de 2019 ya citada.

jubilación con base en el 75% de lo devengado durante el año de adquisición del estatus pensional, incluyendo la bonificación por servicios prestados, por cuanto dicho factor se encuentra enlistado en el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, además está demostrado que sobre ellos la Secretaria de Educación de Caldas realizó los descuentos para efectos de realizar los aportes al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Por lo tanto, no prosperan los argumentos expuestos por la apelante y en tal sentido se confirmará la sentencia.

### **3. Segundo problema jurídico:** *¿Fue adecuada la imposición de condena en costas en primera instancia?*

#### **3.1. Tesis del tribunal**

Fue adecuada la imposición de condena en costas en primera instancia a cargo de la parte demandada, por cuanto el *a quo* aplicó el criterio objetivo valorativo, además de encontrarse acreditada su causación.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>19</sup> ha explicado que las costas, esto es, *"aquella erogación económica que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en un proceso judicial"*, están conformadas por dos rubros distintos: las expensas y las agencias en derecho.

Las primeras corresponden a los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo, pero distintos al pago de apoderados, así, de conformidad con el Capítulo II del Título I -Costas- del CGP, las expensas están conformadas por aranceles judiciales, honorarios de auxiliares de la justicia, entre otros, es decir, en términos generales a todos los gastos surgidos para dar el curso procesal ordinario requerido por el proceso judicial.

Por su parte, prosigue el citado pronunciamiento jurisprudencial constitucional advirtiendo que *"las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora, aun cuando pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho"*.

El artículo 188 del CPACA dispone:

*"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

*<Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.*

En atención a la remisión expresa del artículo referido, se tiene entonces que el Código General del Proceso en su artículo 365 establece:

---

<sup>19</sup> C-539 de 1999. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º, numeral 198 (parcial) del Decreto 2282 de 1989, "Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil" Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz Expediente D-2313

**“ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS.** *En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

1. *Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.*  
*Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*
2. *La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.*
3. *En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.*
4. *Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.*
5. *En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.*
6. *Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.*
7. *Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.*
8. *Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.*
9. *Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.”*

En este punto se considera necesario destacar que, el Consejo de Estado mediante providencia de 7 de abril de 2016<sup>20</sup>, advirtió sobre la variación de la postura que se venía aplicando respecto de las condenas en costas y agencias en derecho, basada en la modificación introducida por el CPACA y que encuentra sustento en el CGP puesto que la normatividad anterior, Decreto 01 de 1984 consagraba originalmente en su artículo 171, un criterio subjetivo de valoración, en el cual se atendía exclusivamente a caracteres como la temeridad o mala fe, para proferir condenas en costas y agencias en derecho, en síntesis, advirtió el establecimiento de un nuevo criterio objetivo en lo que respecta a la imposición de costas procesales.

Ahora bien, con respecto al referido cambio de criterio para la imposición de costas procesales el Consejo de Estado ha desarrollado una línea jurisprudencial pacífica, en el sentido de advertir que, si bien el fundamento la imposición de costas ha variado a razones de índole meramente objetivo, es necesario que en los términos del precitado numeral 8º del artículo 365 del CGP se compruebe para su imposición que *“en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*. En efecto, la aludida corporación<sup>21</sup> ha señalado:

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Sentencia 7 de abril de 2016.. Expedientes: 4492-2013, Demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014.

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Sentencia 12 de abril de 2018. C. P. William Hernández Gómez Radicado: 05001233300020120043902 (01782017).

*“[E]sta Subsección..., varió aquella posición y acogió el criterio objetivo para la imposición de costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino los aspectos objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. En dicha oportunidad concluyó lo siguiente:*

*a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” —CCA— a uno “objetivo valorativo” —CPACA.*

*b) Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*

*c) Sin embargo, se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*

*d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).*

*e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.*

*f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*

*g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.*

*Por lo anterior, se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público.”*

Así, aunque el criterio para condenar en costas sea objetivo, este también debe ser valorativo, lo que impone al operador judicial el deber de precisar los motivos por los cuales considera que procede la condena en costas, es decir, por qué aduce que se causaron las mismas. Análisis que fue realizado en la providencia de primera instancia, en la que se tuvo en cuenta que, la parte demandante acudió al proceso a través de apoderado judicial.

Dicha actuación en efecto se encuentra acreditada teniendo en cuenta, el escrito de la demanda, el pronunciamiento sobre las excepciones y los alegatos de conclusión que fueron presentados a través de apoderado judicial, actuaciones en las que se expusieron los argumentos defensivos de la demandante y que fueron acogidos por el *a quo*.

De acuerdo al análisis precedente, a la redacción del artículo 188 de la ley 1437 de 2011, y al atender y acoger el criterio objetivo valorativo, se confirmará la condena en costas impuestas a la parte demandada.

#### 4. Costas en esta instancia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, no se condenará en costas, al no encontrarse acreditada su causación, en la medida en que no hubo intervención activa de las partes en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### FALLA

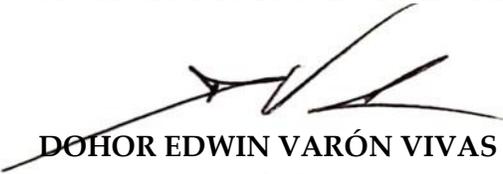
**PRIMERO:** Se confirma la sentencia del 31 de marzo de 2022 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Manizales, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Laura Rosa Naranjo García contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**SEGUNDO:** No se impone condena en costas en esta instancia.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen y HÁGANSE las anotaciones pertinentes en el programa "Justicia Siglo XXI".

#### Notificar

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión Ordinaria No. 056 de 2022.

  
DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente

  
AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

  
AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado

17001-33-33-003-2020-00031-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, doce (12) de AGOSTO de dos mil veintidós (2022)

A.I. 296

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 3º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **LUIS FERNANDO OSORIO MAZO**, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO -FNPSM-** y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación fue suscrita por el señor Juez, y no se detecta causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedentes, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA<sup>1</sup>, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, habrán de admitirse los recursos de segundo grado.

Por lo expuesto,

**RESUELVE**

**ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 3º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y**

---

<sup>1</sup> Ley 1437 de 2011.

**RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **LUIS FERNANDO OSORIO MAZO**, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO -FNPSM-** y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

**NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a las partes.

De conformidad con lo previsto en el numeral 6 del artículo 247 del C/CA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito hasta antes de que el proceso ingrese a Despacho para dictar sentencia.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "[sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co)" Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado Ponente**

17001-33-33-003-2020-00033-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, doce (12) de AGOSTO de dos mil veintidós (2022)

A.I. 297

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 3º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **NORMA SOBEIDA CALLEJAS HERRERA**, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO -FNPSM-** y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación fue suscrita por el señor Juez, y no se detecta causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedentes, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA<sup>1</sup>, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, habrán de admitirse los recursos de segundo grado.

Por lo expuesto,

**RESUELVE**

**ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 3º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y**

---

<sup>1</sup> Ley 1437 de 2011.

**RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **NORMA SOBEIDA CALLEJAS HERRERA**, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO -FNPSM-** y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

**NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a las partes.

De conformidad con lo previsto en el numeral 6 del artículo 247 del C/CA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito hasta antes de que el proceso ingrese a Despacho para dictar sentencia.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "[sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co)" Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado Ponente**

17001-33-39-007-2020-00280-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, doce (12) de AGOSTO de dos mil veintidós (2022)

A.I. 295

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 7º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARÍA LUZ DARY TABARES GONZÁLEZ**, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO -FNPSM-** y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación fue dictada en audiencia, y no se detecta causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedentes, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA<sup>1</sup>, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, habrán de admitirse los recursos de segundo grado.

Por lo expuesto,

**RESUELVE**

**ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 7º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y**

---

<sup>1</sup> Ley 1437 de 2011.

**RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARÍA LUZ DARY TABARES GONZÁLEZ**, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO -FNPSM-** y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

**NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a las partes.

De conformidad con lo previsto en el numeral 6 del artículo 247 del C/CA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito hasta antes de que el proceso ingrese a Despacho para dictar sentencia.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "[sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co)" Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.

**NOTIFÍQUESE**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Augusto Morales Valencia', enclosed within a blue circular stamp or seal.

**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado Ponente**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Publio Martin Andrés Patiño Mejía**

A.I.157

<b>Asunto:</b>	<b>Resuelve impedimento Juez</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>
<b>Radicación:</b>	<b>17001-33-39-008-2021-151-02</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Nancy Dahiana Rincón Arredondo</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial</b>

Manizales, ocho (08) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**Aprobado en Sala de Decisión, según consta en acta de la presente fecha.**

**ASUNTO**

Procede esta Sala de Decisión a resolver sobre la declaración de impedimento formulado por la señora Liliana del Rocío Ojeda Insuasty, en calidad de Juez Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, en la cual aduce encontrarse incurso en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 142 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 131 y 132 del CPACA.

**ANTECEDENTES**

La señora Nancy Dahiana Rincón Arredondo en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuso demanda contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ –, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad del siguiente acto administrativos: i) Resolución DESAJMAR 18-779 del 30 de abril 2018; ii) DESAJMAR 1889- del 16 de julio de 2018, Resolución 0360 de enero 2021.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento, reliquidación y pago de la bonificación judicial, señalada en el decreto 0383 de enero de 2013, como factor salarial y prestacional desde el momento de la creación, con incidencia en la prima de servicios, de productividad, vacaciones, prima de vacaciones, de navidad, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, bonificación por servicios

prestados y demás emolumentos prestacionales, que por constitución y la ley correspondan a los servidores públicos de la rama judicial .

El conocimiento del citado proceso correspondió, por reparto, al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, del cual es titular la Doctora Liliana del Rocío Ojeda Insuasty.

La citada funcionaria se declaró impedida para conocer del asunto, manifestando que tendría interés directo en las resultas del proceso.

Posteriormente la citada Juez remitió el expediente a este Tribunal para que se surta el trámite legal que corresponda, con fundamento en lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 131 del CPACA.

### ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

El artículo 131 del CPACA reguló lo relativo al trámite de los impedimentos, fijando entre otras, la siguiente regla:

***ARTÍCULO 131. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS.*** *Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:*

(...)

*2. Si el juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces administrativos, pasará el expediente al superior expresando los hechos en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento, el tribunal designará conjuez para el conocimiento del asunto.*

En razón a lo anterior, corresponde a este Tribunal resolver sobre la manifestación de impedimento presentado por la Juez Octavo Administrativo del Circuito de Manizales.

Al respecto, debe precisarse preliminarmente que los artículos 141 del CGP y 130 del CPACA establecen las causales de impedimento y recusación en las que pueden incurrir los magistrados y jueces. Dichas causales han sido previstas de manera taxativa con la finalidad de preservar el principio de imparcialidad en los procesos judiciales, tal como lo ha indicado el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>.

Así las cosas, tan pronto el funcionario judicial tenga conocimiento de que se halla inmerso en una de dichas causales debe expresar su impedimento para que, conforme a lo indicado anteriormente, su superior se pronuncie sobre el mismo.

---

<sup>1</sup> Auto de 11 de mayo de 2006; M.P: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Exp. 47001-23-31-000-2005-00949-01(32362)

La causal invocada por el Juez Octavo Administrativo del Circuito de Manizales es la prevista en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 130 del CPACA, por cuyo ministerio,

*Son causales de recusación las siguientes:*

(...)

*1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.*

En relación con el alcance de la expresión “*interés directo*” contenida en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, la Honorable Corte Constitucional en auto n° 334 del 2 de diciembre de 2009<sup>2</sup> explicó que aquella no sólo tiene una connotación patrimonial sino moral, y que además para que se configure, el interés debe ser actual y directo, en los siguientes términos:

(...)

*Es directo cuando el juzgador obtiene, para si (sic) o para los suyos, una ventaja o provecho de tipo patrimonial o moral, y es actual, cuando el vicio que se endilga de la capacidad interna del juzgador, se encuentra latente o concomitante al momento de tomar la decisión. De suerte que, ni los hechos pasados, ni los hechos futuros tienen la entidad suficiente para deslegitimar la competencia subjetiva del juez.*

*En este orden de ideas, para que exista un interés directo en los magistrados de esta Corporación, es indispensable que frente a ellos sea predicable la existencia de alguna ventaja de tipo patrimonial a partir de las resultas del proceso. De igual manera, si lo que se pretende probar es la existencia de un interés moral, debe acreditarse con absoluta claridad la afectación de su fuero interno, o en otras palabras, de su capacidad subjetiva para deliberar y fallar”<sup>3</sup>. (Líneas son del texto).*

---

<sup>2</sup> H. Corte Constitucional. Magistrada Ponente: Dra. María Victoria Calle Correa. Auto n° 334 del 2 de diciembre de 2009. Referencia: expedientes D-7882 y 7909 acum. Recusación formulada contra el Procurador General de la Nación.

<sup>3</sup> Cita de cita: Cfr., Auto 080A de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en el cual se resolvían recusaciones contra los magistrados de la Corte Constitucional.

Por su parte, la Sala de Casación Penal del Honorable Corte Suprema de Justicia, en auto del 13 de diciembre de 2007<sup>4</sup>, sostuvo en relación con lo que debe entenderse por “*interés en el proceso*”, lo siguiente:

(...)

6. *Sobre la causal que está sometida a debate en el presente asunto la Sala ha expresado, en forma reiterada y pacífica*<sup>5</sup>, lo siguiente:

***“El "interés en el proceso", debe entenderse como aquella expectativa manifiesta por la posible utilidad o menoscabo, no sólo de índole patrimonial, sino también intelectual o moral, que la solución del asunto en una forma determinada acarrearía al funcionario judicial o a sus parientes cercanos, y que, por aparecer respaldada en serios elementos de juicio, compromete la ponderación e imparcialidad del juzgador, tornándolo imperiosa su separación del conocimiento del proceso.***

*“Por lo anterior, el interés que causa el impedimento tiene que ser real, existir verdaderamente. No basta la afirmación que haga un Magistrado a su arbitrio, pues de aceptarse ese proceder, la posibilidad de apartarse del conocimiento de un caso quedaría sometida solamente a la voluntad del juez o magistrado.*

*“Por lo tanto, se trata de establecer "si la intervención del juez recusado o impedido en el caso concreto implicaría la obtención de un provecho, utilidad o ganancia, para sí, para su cónyuge o compañero permanente, o para sus parientes; o si el Juez, su cónyuge o compañero permanente, o alguno de sus parientes en el rango que establece la ley, profesa un sentimiento respecto de alguno de los sujetos procesales, con suficiente intensidad para hacerle inclinar su ánimo; o si existe un interés creado por otro tipo de circunstancias que permita vislumbrar la ausencia de ecuanimidad".*

*Se ha agregado que*

***“El interés a que alude la disposición es aquel que surge del trámite y decisión del asunto. En modo alguno de un***

---

<sup>4</sup> H. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Magistrado Ponente: Dr. YESID RAMÍREZ BASTIDAS. Auto del 13 de diciembre de 2007.

<sup>5</sup> Cita de cita: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto de 13 de agosto de 2005, radicación 23903 y decisiones allí citadas.

*comportamiento extraprocesal de uno de los intervinientes*”<sup>6</sup>.  
(Resalta la Sala).

En sentencia C-390 de 1993 la Honorable Corte Constitucional explicó que la causal que aquí se debate es de naturaleza subjetiva, y “(...) *ante la presencia de causales subjetivas -1 y 9 del artículo 150 del C.P.C.-, la ausencia de prueba no debe conducir a presumir de derecho la temeridad o mala fe del recusante, como en el caso anterior, sino que, justamente por lo etéreo y gaseoso de las apreciaciones del espíritu humano, ella debe ser demostrada y probada en el proceso. En efecto, la apreciación tanto del “interés directo o indirecto” en el proceso como de la “enemistad grave o amistad íntima” es un fenómeno que depende del criterio subjetivo del fallador. Obsérvese que incluso las causales vienen acompañadas de adjetivos calificativos, lo cual pone de manifiesto la discrecionalidad en su apreciación. Pues bien, en estos casos es posible que un recusante invoque de buena fe una presunta causal que luego resulte de difícil prueba. Deducir en tales casos una responsabilidad automática iría contra los principios de la presunción de inocencia y de la buena fé (sic). Es por ello que en tales casos, a juicio de esta Corporación, sólo se invierte la carga de la prueba respecto del recusante fallido para efectos de una eventual sanción pecuniaria o disciplinaria, pero la sola materialidad del hecho no es suficiente para deducir de manera automática una responsabilidad.*”.

En el caso particular, el impedimento se fundamenta en el hecho que la prestación negada por las resoluciones cuya nulidad se solicita, es percibida en igualdad de condiciones por todos los Jueces Administrativos del Circuito, así como por los empleados de los respectivos Despachos, lo que en su sentir configura un interés directo en el asunto.

Para esta Sala es claro que se presenta un interés directo en cuanto a las prestaciones económicas que devengan los Jueces en el ejercicio de sus funciones, y en este caso en concreto los Jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Circuito de Manizales, ya que patrimonialmente se obtendrían beneficios en el caso de que eventualmente se fallare a favor del accionante, y por tanto habría lugar a que se afecte el fuero interno y la imparcialidad del fallador encargado de este caso.

En otras palabras, se considera por esta Sala que, en efecto, cualquier decisión que se vaya a adoptar en el asunto de la referencia puede afectar la objetividad e imparcialidad que deben gobernar a los Jueces Administrativos del Circuito en el trámite de este proceso, pues se trata de la definición de aspectos salariales de funcionarios y empleados judiciales de la Rama Judicial.

En ese orden de ideas, al configurarse la causal discutida y al abarcar ésta a la totalidad de los Jueces Administrativos del Circuito, habrá de designarse Conjuetz para resolver sobre el particular, tal como lo dispone el numeral 2 del

---

<sup>6</sup> Cita de cita: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto de 13 de agosto de 2005, radicación 23903 y decisiones allí citadas.

artículo 131 del CPACA.

Ahora bien, el Acuerdo 209 de 1997, “*Por el cual se establecen las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales administrativos*”, dispuso en el literal h) de su artículo 5, lo siguiente:

***Artículo 5º. FUNCIONES DE LA SALA PLENA.*** *La sala plena de los tribunales tendrá las siguientes funciones:*

(...)

*h) Designar jueces ad hoc en los casos de impedimento y recusación del juez administrativo, según la Ley.*

El 30 de mayo de 2012, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura profirió el Acuerdo PSAA12-9482, “*Por el cual se adiciona el artículo 5º y se modifica el artículo 30 del Acuerdo 209 de 1997, en lo relacionado con la lista de conjueces de los Tribunales Administrativos*”, en el cual dispuso:

***ARTÍCULO 1º.-****Adicionar el artículo 5 del Acuerdo 209 de 1997, con un Parágrafo, el cual quedará así:*

*“PARÁGRAFO: Para el nombramiento de Jueces Ad-hoc en los casos de impedimento conforme con el literal h) del presente artículo, se acudirá a la lista de conjueces existente en el respectivo Tribunal Administrativo”.*

En consecuencia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 131 de la Ley 1437/11 y el artículo 30 del Acuerdo 209 de 1997 del Consejo Superior de la Judicatura, FÍJASE como fecha y hora para la elección pública del conjuez que deba actuar en el presente trámite, el **DIECINUEVE (19) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022) a partir de las 11:00 am.**, diligencia que será dirigida por el Magistrado Ponente conforme la autorización de la Sala Plena del Tribunal Administrativo.

Para el efecto, por la Secretaría CONVÓCASE a la parte demandante y a los conjueces que integran la lista.

***En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS,***

**RESUELVE:**

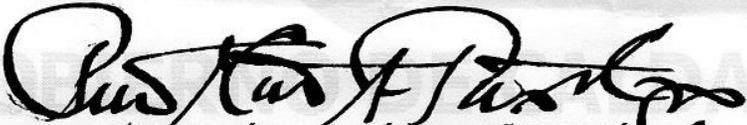
**Primero. DECLÁRASE fundado** el impedimento propuesto por la Dra. Liliana del Rocío Ojeda Insuasty, en calidad de Juez Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, que comprende así mismo a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Manizales, para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por Nancy Dahiana Rincón Arredondo contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ –, por encontrarse incurso en la causal contenida en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión del artículo 130 del CPACA, en atención a lo expuesto. En consecuencia,

**Segundo. SEPÁRASE** del conocimiento del presente asunto tanto a la Dra. Liliana del Rocío Ojeda Insuasty, en calidad de Juez Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, como a los demás Jueces Administrativos de este Circuito.

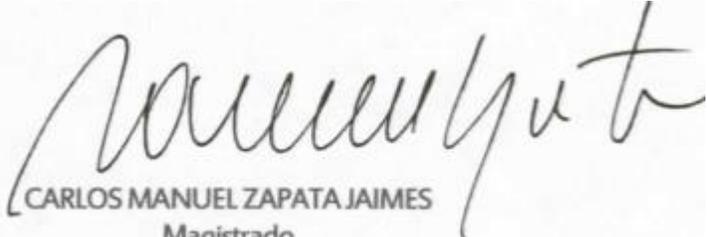
**Tercero. FÍJASE** como fecha y hora para la elección pública del conjuez que deba actuar en el presente trámite, **DIECINUEVE (19) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022) a partir de las 11:00 am.**

**Cuarto. HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*”.

Notifíquese y cúmplase  
Los Magistrados



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Sentencia No. 205

Manizales, doce (12) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Radicado: 17001-23-33-000-2022-00012-00  
Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Darío Betancur Betancur  
Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio

La Sala procede a dictar sentencia de primera instancia.

**I. Antecedentes**

**1. La Demanda**

**1.1. Pretensiones**

Se solicita en síntesis, se declare la nulidad del acto administrativo 4657-6 del 16 de septiembre de 2021, expedido por la Secretaría de Educación departamental, en cuanto negó el derecho a la cancelación de la pensión de jubilación a los 55 años de edad.

En consecuencia, se condene a la demandada a que reconozca y pague una pensión de jubilación, equivalente al 75% de los salarios y las primas recibidas, anteriores al cumplimiento del status jurídico de pensionado, es decir a partir de 8 de febrero de 2019. Se ordene que debe dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y 195 del CPACA, al reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de cada una de las sumas adeudadas y se condene en costas y al pago de intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de la ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de los valores adeudados.

**1.2. Sustento fáctico relevante**

Se relata que, el accionante nació el 8 de febrero de 1964, por lo que tiene más de 55 años; que laboró como docente por el departamento de Caldas a través del Programa de Soluciones Educativas, en la Escuela Rural Potosí del 18 de marzo al 20 de noviembre de

1993; posteriormente a través del Programa de Soluciones Educativas como docente para el Municipio de Villamaría - Caldas, desde el 7 de febrero hasta el 17 de junio de 1994 y desde el 18 de julio hasta el 30 de noviembre del mismo año; desde el 03 de abril hasta el 30 de junio de 1995 y desde el 31 de julio hasta el 21 de noviembre del mismo año; desde el 22 de enero hasta el 16 de junio de 1996 y desde el 15 de julio hasta el 30 de noviembre del mismo año; desde el 03 de marzo hasta el 13 de junio de 1997 y desde el 01 de julio hasta el 30 de noviembre del mismo año; desde el 09 de febrero hasta el 13 de junio de 1998 y desde el 13 de julio hasta el 30 de noviembre del mismo año; desde el 23 de febrero hasta el 30 de junio de 1999 y desde el 26 de julio hasta el 30 de noviembre del mismo año.

Posteriormente fue vinculado como docente por medio de orden de prestación de servicios, en la Secretaría de Educación de Caldas como docente en la institución educativa Escuela Rural Montaña, así: Autorización 460 del 11 de abril de 2000 y hasta el 30 de noviembre del 2000. Orden de prestación de servicios, del 12 de febrero de 2001 hasta el 30 de diciembre del 2001; Autorización 423 del 04 de febrero de 2002 hasta el 30 de diciembre del 2002; Autorización 994 del 27 de enero de 2003 hasta el 30 de diciembre del 2003.

Una vez surtidos todos los trámites para el nombramiento, fue vinculado a la docencia oficial el 01 de marzo de 2004 y hasta la fecha de presentación de la demanda, se desempeña como docente oficial en esta entidad.

Que solicitó la pensión ordinaria de jubilación, para que le fuera reconocida a partir del 8 de febrero de 2019, fecha en la que completó el status jurídico de pensionado. Que mediante el acto administrativo demandado se negó el reconocimiento pensional.

### **1.3. Normas violadas y concepto de trasgresión**

Indicó como vulneradas, la Ley 33 de 1985 artículo 1º inciso 2º; Ley 91 de 1989, Artículo 15 Numerales 1 y 2; Ley 60 de 1993. Artículo 6; Ley 115 de 1993. Artículo 115; Ley 100 de 1993. Artículo 279; Ley 812 de 2003. Artículo 81; Decreto 3752 de 2003. Artículo 1 y 2.

Luego de realizar una relación cronológica de las normas aplicables a los docentes en la pensión ordinaria de jubilación concluyó que, cuando la Ley 812 de 2003, estableció que el régimen aplicable para los docentes que se encontraban vinculados antes del 26 de junio de 2003, incluyó a quienes fueron vinculados con contratos de prestación de servicios.

## **2. Pronunciamiento de la entidad demandada**

**La Nación – Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales - FNPSM** se opuso a las pretensiones del demandante, aceptó como ciertos los hechos referentes a la fecha de nacimiento del actor y la expedición del acto administrativo demandado y señaló como no ciertos los demás.

En su defensa señaló que, la vinculación del docente al FNPSM solo se dio con ocasión al Decreto 1193 de 11 de septiembre de 2006 a partir del 15 de septiembre de 2006, razón por la que deberá tenerse en cuenta dicha fecha para efectos de estudiar la prestación pensional que pretende el docente, máxime cuando las vinculaciones precedentes son ordenes de

prestación de servicios, las cuales implican para la docente, la obligación de cotizar al Sistema General de Pensiones conforme al artículo 17 de la ley 100 de 1993, modificado por el artículo 4 de la ley 797 de 2003.

Que no es posible reconocer estatus de empleado público al demandante, en tiempos trabajados bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios - OPS, toda vez que no existe sentencia que reconozca la relación laboral, ni la vinculación o nombramiento del docente oficial en calidad de empleado público adscrito a la Secretaría de Educación del Departamento de Pereira. Sumado a lo anterior, no existe obligación alguna a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, razón por la cual no se entiende el criterio según el cual mi poderdante debe pagar una pensión de jubilación bajo esos criterios. Formuló las excepciones:

*“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”* basada en que, el legitimado por pasiva es la Secretaría de Educación como ente nominador por ser quien realizó el estudio factico y jurídico a fin de determinar si le asistió el derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación y bajo que monto debía cancelársele la mesada pensional, aunado a que es dicha entidad quien cuenta con el expediente administrativo del docente. El FNPSM no es el llamado a la presente controversia, en vista de que este solo puede ser llamado en el evento en el que se reconozca la prestación por parte del ente nominador.

*“FALTA DE INTEGRACIÓN DE LITISCONSORCIO NECESARIO – SECRETARÍA DE MUNICIPIO DE VILLAMARÍA”*, basada en que, el reconocimiento de un contrato realidad y una pensión de jubilación tienen como origen el cumplimiento de unos requisitos y tienen consecuencias jurídicas distintas que ameritan la observancia previa de unos requisitos de procedibilidad que no fueron agotados en relación con la pretensión de reconocimiento del contrato realidad al no demandarse a la Secretaría de Educación del Municipio de Villamaría, ya que es con esta entidad con quien debió discutirse la relación jurídico sustancial entre la parte demandante y la administración, ya que si bien mi representada por mandato de la ley 91 de 1989 es la llamada a pagar las prestaciones de orden económico a los docentes.

*“LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ATACADOS DE NULIDAD”* basada en que, los actos administrativos emitidos por la entidad se encuentran ajustados a derecho, se profirió en estricto seguimiento de las normas legales vigentes ya aplicables al caso de la demandante, sin que se encuentre viciado de nulidad alguna.

*“INAPLICABILIDAD DE LOS INTERESES DE MORA”* teniendo en cuenta que, el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, es única y exclusivamente aplicable para las personas que le es aplicable al régimen de prima media regulado en la misma Ley y no para los regímenes especiales, como en el caso en concreto encontramos que el demandante, se encuentra amparada por la normatividad aplicable a los docentes que se encuentren o hayan encontrado vinculados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Que en todo caso, los intereses moratorios son improcedentes toda vez que, la discusión del derecho será objeto de estudio dentro del presente proceso; razón por la cual en la actualidad no se encuentran supuestos facticos y jurídicos que logren acreditar tal derecho.

*“PRESCRIPCIÓN DE MESADAS”* de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 del Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969, el cual desarrolla el tema de prescripción respecto del régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

*“SOSTENIBILIDAD FINANCIERA”* conforme con el Acto Legislativo 03 de 2011 el Estado fortalece la normatividad referente al principio del equilibrio financiero consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, debido a que obliga a todos los órganos y ramas del poder público a orientar sus actividades dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

*“CONDENA EN COSTAS”* en consideración a que hasta la fecha no existe criterio unificado respecto de la condena en costas por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia como tampoco por parte del Consejo de Estado, deberá acogerse el pronunciamiento de la Sección Segunda – Subsección “B” del Consejo de Estado, en el sentido que el fallador debe valorar la conducta de las partes.

### **3. Traslado de las excepciones**

El **demandante** se opuso a la prosperidad de las excepciones formuladas, reiterando los argumentos expuestos en la demanda.

### **4. Alegatos de conclusión**

La **parte demandante** reiteró los argumentos expuestos en la demanda y señaló que, en razón a que ingresó al servicio docente con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, el régimen que le resulta aplicable para el reconocimiento pensional, es el previsto en la Ley 33 de 1985.

Que del expediente se advierte que nació el 08 de febrero de 1964 por lo que en la actualidad cuenta con más de 55 años de edad. Ha laborado por más de 20 años como docente oficial y se vinculó a la misma por primera vez el 18 de marzo de 1993 nombrado al servicio de la docencia departamento de Caldas - municipio Villamaría y a la fecha continua activo al servicio del Magisterio. Por lo que, es dable concluir que por remisión directa del artículo 81 de la ley 812 del 2003, ha de entenderse que las normas aplicables al caso es la Ley 33 de 1985, la cual contempla una pensión equivalente al 75% como ingreso base liquidación, que debe estar conformada por todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

Que dentro del proceso también se evidencia que laboro como docente mediante ordenes de prestación de servicios, lo cual refuerza la postura de la vinculación anterior al 23 de junio del 2003, referente a este tipo de vinculación para el reconocimiento de pensión de jubilación de los docentes vinculados al servicio oficial, se ha pronunciado el Consejo de Estado en Sentencia del 06 de febrero de 2020, con Radicado 54001-23-33-000-2014- 00363-01 (2960-2015)

La Nación – Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales y el Ministerio Público, señaló que, para el caso de los docentes afiliados al Fondo Nacional de

Prestaciones Sociales del Magisterio, el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, estableció que aquellos docentes vinculados o afiliados a partir de la entrada en vigencia de la norma en mención, es decir a partir del 27 de junio de 2003, gozarían de lo establecido en el Sistema General de Pensiones, mientras que los vinculados con antelación a dicha normatividad, el régimen aplicable es el consagrado en la Ley 91 de 1989, normatividad que a su vez permitió la aplicación de las leyes 33 de 1985, 62 de 1985 y Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, puesto que fueron excluidos de la aplicación del sistema general de pensiones. Por lo anterior concluyó que, el régimen aplicable por remisión expresa de la Ley 812 de 2003 es el contemplado en la ley 100 de 1993. Por lo expuesto solicitó que se nieguen las pretensiones.

## II. Consideraciones

### 1. Problema jurídico

Atendiendo a los fundamentos de la demanda y su contestación, el asunto se centra en establecer: *¿El demandante en su calidad de docente le asiste el derecho a la pensión de jubilación conforme a la Ley 33 de 1989, en cuantía del 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición del estatus pensional?*

### 2. Tesis del Tribunal

El demandante en su calidad de docente, no le asiste el derecho a la pensión de jubilación conforme a la Ley 33 de 1985, como quiera que, su vinculación a la docencia oficial se dio con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003 -27 de junio de 2003-, esto es, con su nombramiento en provisionalidad mediante Decreto 59 de 23 de febrero de 2004. La vinculación anterior a dicha data, se dio a través de autorizaciones para laborar en la modalidad de docente tiempo completo, contratos y órdenes de prestación de servicios, que si bien sirven para el computo del tiempo laborado, son situaciones que no son equiparables a la de un servidor público y que no le genera los derechos propios de una relación legal y reglamentaria, aunado a que no se encuentra acreditada la realización de aportes pensionales en estos periodos.

Para fundamentar lo anterior se abordarán los siguientes aspectos: i) los hechos probados; ii) el régimen pensional aplicable; y iii) el análisis del caso concreto.

### 3. Lo probado en el proceso

- El accionante nació el 08 de febrero de 1964, de conformidad con el Registro Civil de nacimiento (Fl. 26-27 C. 1).
- De conformidad con el certificado del 23 de julio de 1997 emitido por el jefe de la Sección de Archivo y Manejo de Documentos de la Secretaria de Servicios Administrativos de la Gobernación de Caldas, el demandante laboró al servicio del sector educativo del departamento, del 18 de marzo de al 20 de noviembre de 1993. (Fl. 28 C. 1).
- De conformidad con la constancia del 27 de marzo de 2000 emitido por la Directora de

Núcleo de Desarrollo Educativo Nro. 12 – Secretaría de Educación del municipio de Villamaría, el demandante laboró como docente directivo, en la escuela rural Potosí, en las siguientes fechas:

*Año 1993, del 23 de marzo al 13 de junio y del 12 de julio al 30 de noviembre, vinculado como solución educativa del Departamento.*

*Año de 1994, del 7 de febrero al 17 de junio y del 18 de julio al 30 de noviembre, vinculado como solución educativa del Municipio.*

*Año de 1995, del 3 de abril al 30 de junio y del 31 de julio al 21 de noviembre = 203 días.*

*Año de 1996, del 22 de enero al 16 de junio y del 15 de julio al 30 de noviembre.*

*Año de 1997, de marzo 3 a junio 13 y del 1 de julio al 30 de noviembre.*

*Año de 1998, de febrero 9 a junio 13 y julio 13 al 30 de noviembre.*

*Durante los años 1995,1996,1997 y 1998 estuvo vinculado por las Hermanas Dominicanas de la Presentación de la Santísima Virgen.*

*Año de 1999, laboró en la Escuela MARÍA REINA, del 23 de febrero al 30 de junio y del 26 de julio al 30 de noviembre, por orden de prestación de servicios del Municipio. (Fl. 29-31 C. 1).*

- De conformidad con el certificado del 10 de junio de 2003, emitido por el Director de Núcleo de Desarrollo Educativo de la Secretaría de Educación del municipio de Villamaría, el demandante laboró como docente de tiempo completo, a través de la siguientes formas de vinculación:

*En la escuela Potosí, en el año de 1993, por OPS Departamental; y en los años 1999, 1995, 1996, 1997 y 1998 en la misma escuela, por OPS municipal.*

*En la escuela María Reina, en el año de 1999, por OPS municipal.*

*En la escuela Montano, en los años 2000 y 2001, por OPS Departamental.*

*En la escuela Simón Bolívar, en los años 2002 y 2003, por OPS departamental. (Fl. 33 C. 1).*

- La Secretaria de Educación de Caldas emitió la Autorización 460 del 11 de abril de 2000 “para prestar sus servicios transitoriamente en el cargo de docente de tiempo completo”, en plaza nacionalizada, vigencia por todo el año; se indica que, “El pago de los servicios transitorios se hará por medio de reconocimiento mensual, previa certificación de la efectiva prestación del servicio...” (Fl. 34 C. 1).

En igual sentido, la Secretaria de Educación de Caldas emitió la Autorización<sup>1</sup> del 12 de febrero de 2001 (Fl. 35 C. 1); la Autorización 423 del 04 de febrero de 2002 (Fl. 36 C. 1); hasta el 30 de diciembre del 2002; Autorización 994 del 27 de enero de 2003. (Fl. 37 C. 1).

- Según Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral del Fomag 2371 de 23 de junio de 2021, el demandante fue nombrado en provisionalidad como docente en el centro educativo El Cairo del municipio de Risaralda - Caldas, mediante Decreto 59 del 23 de febrero de 2004, desde el 1º de marzo de 2004 al 17 de junio de 2005. (Fl 42, 50 C.1).

- Según Formato Único para la Expedición de Certificado de Salarios del Fomag 4998 de 9 de mayo de 2018, el demandante fue nombrado en provisionalidad como docente mediante

---

<sup>1</sup> Numero ilegible

Decreto 1193 de 11 de septiembre de 2006, tomando posesión del cargo el 15 de septiembre de 2006; mediante Decreto 267 del 10 de junio de 2008 fue nombrado en propiedad por la Secretaría de Educación de Caldas, encontrándose aún en servicio activo. (Fls 38-40, 51 C.1).

- El demandante el 23 de agosto de 2021 solicitó a la demandada el reconocimiento de la pensión de jubilación conforme a la Ley 33 de 1985, con el 75% de los salarios y primas percibidas en el año anterior a la adquisición del estatus de pensionada, a partir del 8 de febrero de 2019. (Fls. 54-62 C. 1)

- Mediante Resolución 4657-6 del 16 de septiembre de 2021, expedido por la Secretaría de Educación departamental, se negó el reconocimiento de la pensión de jubilación, teniendo en cuenta que, el docente ingresó en vigencia de Ley 812 de 2003, por lo que se debe aplicar el régimen de prima media consagrado en la Ley 100 de 1993 en concordancia con el artículo 9 y subsiguientes de la Ley 797 de 2003 y que, *“se colige de los certificados aportados al expediente periodos servidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, que corresponden a contratos u órdenes de prestación de servicios de vinculaciones no laborales, no siendo afiliado(a) al FOMAG”* (Fls. 63-67 C. 1)

#### **4. Régimen pensional aplicable**

##### **4.1. Fundamento jurídico**

El artículo 81 de la Ley 812 de 2003, respecto del régimen prestacional aplicable a los docentes, contempló dos eventos:

*i) Para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encontraban vinculados antes de la entrada en vigencia de dicha ley al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones que regían con anterioridad.*

*ii) Para los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la referida ley, deben ser afiliados al FOMAG y tienen los derechos pensionales del régimen de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres.*

La Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019 con el fin de sentar jurisprudencia respecto del ingreso base de liquidación para determinar la pensión ordinaria de jubilación de los docentes del servicio público oficial afiliados al FNPSM, señaló:

*“35. Antes de abordar el estudio de los factores que integran el ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación y de vejez de los servidores públicos vinculados al servicio docente, la Sala considera necesario precisar los siguientes aspectos:*

*✓ Los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, están exceptuados del Sistema Integral de Seguridad Social, por expresa disposición del artículo 279 de la Ley 100 de 1993.*

- ✓ *Al estar exceptuados del Sistema, no son beneficiarios del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, como tampoco les aplica el artículo 21 de la citada ley, en materia de ingreso base de liquidación del monto de la mesada pensional.*
- ✓ *El régimen pensional para estos docentes está previsto en la Ley 91 de 1989, normativa que no establece condiciones ni requisitos especiales para adquirir la pensión de jubilación, ya que como lo dispuso en el literal B del numeral 2 del artículo 15, gozan del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional, es decir, el previsto en la Ley 33 de 1985.*
- ✓ *De acuerdo con la tesis reiterada de la Sección Segunda del Consejo de Estado sobre el régimen de pensiones para los docentes nacionales y nacionalizados afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio exceptuados del Sistema General de Pensiones, esta clase de servidores públicos no gozan de un régimen especial de jubilación, pues ni la Ley 91 de 1989, ni la Ley 60 de 1993 así lo establecieron, y tampoco lo hizo la Ley 115 de 1994 que ratificó el régimen de jubilación previsto en la Ley 33 de 1985, como norma aplicable para los docentes nacionales. Además, las pensiones de jubilación de los docentes reconocidas en su tiempo al amparo de la Ley 6 de 1945 o el Decreto 3135 1968, antecesoras de la Ley 33 de 1985, lo fueron bajo disposiciones “generales” de pensiones del sector administrativo, que no tuvieron el carácter de “especiales”.*
- ✓ *Solo los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, tendrán los derechos del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres”. (Se resalta).*

Según lo referido, jurisprudencialmente se planteó la importancia de diferenciar cuál es el régimen pensional aplicable a cada docente con observancia de su fecha de vinculación o entrada al servicio público oficial educativo, de suerte que se contemplarían las siguientes opciones:

*La aplicación de cada uno de estos regímenes está condicionada a la **fecha de ingreso o vinculación al servicio educativo oficial** de cada docente, así:*

*I) **Régimen de pensión ordinaria de jubilación de la Ley 33 de 1985** para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial con **anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.***

*II) **Régimen pensional de prima media** para aquellos docentes que se vincularon **a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003.** A estos docentes, también afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les aplica el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en dicho régimen, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. (Se resalta).*

Adicionalmente, en la referida sentencia de unificación jurisprudencial de 25 de abril de 2019<sup>2</sup>, la Sección Segunda del Consejo de Estado fijó el régimen de pensión ordinaria de

---

<sup>2</sup> Sentencia SUJ-014 -CE-S2 -2019, M.P. César Palomino Cortés

jubilación de los docentes del servicio público oficial afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, vinculados antes de la vigencia de la Ley 812 de 2003, en los siguientes términos:

*“El régimen pensional para los servidores públicos del orden nacional a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, era el previsto en la Ley 33 de 1985. Por lo tanto, el régimen aplicable a los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, por remisión de la misma Ley 91 de 1989, es el previsto en la citada Ley 33 de 1985. De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 33 de 1985: “El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio”.*

49. *Las pensiones de los docentes se liquidan de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 3º de la Ley 33 de 1985, modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985.*

50. *El artículo 1º de la Ley 62 de 1985, establece: i) la obligación de pagar los aportes; ii) los factores que conforman la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado del orden nacional que son : asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio y; iii) la base de liquidación de la pensión, que en todo caso corresponderá a “los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes” .*

(...)

52. *Luego entonces, los factores que deben incluirse en la base de la liquidación de la pensión de jubilación de los docentes bajo el régimen general de la Ley 33 de 1985 son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.*

53. *La Ley 91 de 1989 estableció en el artículo 8º un esquema de cotizaciones o aportes de la Nación como empleadora, y de los docentes como trabajadores, distinto al de los empleados públicos del orden nacional. En el mencionado artículo 8º, que contiene los recursos con los que se financia el Fomag, se incluyeron en los numerales 1 y 3, el 5% del sueldo básico mensual del personal afiliado al Fondo, y el 8% equivalente al aporte de la Nación sobre “los factores salariales que forman parte del rubro de pago por servicios personales de los docentes”, respectivamente.*

(...)

67. *En resumen, el derecho a la pensión de jubilación de los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981 nacionales y nacionalizados y de los nombrados a partir del 1 de enero de 1990, de acuerdo con las Leyes 91 de 1989 y 33 de 1985, se rige por las siguientes reglas:*

- *Edad: 55 años*
- *Tiempo de servicios: 20 años*
- *Tasa de remplazo: 75%*

- *Ingreso Base de Liquidación: Este componente comprende i) el período del último año de servicio docente y ii) los factores que hayan servido de base para calcular los aportes previstos en la Ley 62 de 1985, que son: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. (...)*”.

En lo atañedor al segundo grupo de maestros oficiales, conformado por quienes ingresaron al servicio educativo a partir de la Ley 812 de 2003, en el mismo fallo se sostuvo:

*68. Los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, son igualmente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y son beneficiarios del **régimen pensional de prima media** en las condiciones previstas en la Ley 100 de 1993 y 797 de 2003, salvo en lo que tiene que ver con la **edad**, la que, según el artículo 81 de la citada Ley 812 de 2003 se unificó para hombres y mujeres en 57 años<sup>3</sup>. Esto quiere decir, que para el ingreso base de liquidación de este grupo de docentes debe tenerse en cuenta lo previsto en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994.*

*69. A este grupo de docentes les aplican las normas generales del sistema de pensiones y no la regulación prevista en la Ley 91 de 1989. Los factores que se deben incluir en el ingreso base de liquidación son los previstos en el Decreto 1158 de 1994 sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones.*

Así las cosas, se concluye que, de acuerdo con el párrafo transitorio 1º del acto legislativo 1 de 2005, respecto del régimen pensional de los docentes al servicio educativo oficial procede distinguir entre la aplicación de dos sistemas normativos, según las fechas de vinculación del maestro y la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 (27 de junio), esto es, los conformados por (i) las Leyes 91 de 1985 (letra B del numeral 2 del artículo 15) y 33 de 1985 y (ii) las Leyes 812 de 2003 (artículo 81) y 100 de 1993, las primeras concernientes al régimen de pensión ordinaria de jubilación de los servidores estatales y las segundas atinentes al de prima media con prestación definida del sistema integral de seguridad social.

Por consiguiente, quienes con anterioridad al 27 de junio de 2003 estuviesen vinculados como docentes nacionales, nacionalizados y territoriales tendrán derecho a adquirir la pensión de jubilación de que trata la Ley 33 de 1985, al cumplir 55 años de edad<sup>4</sup> y 20 de servicios, en cuantía del 75% de lo cotizado durante el último año de servicios, con inclusión de los factores previstos en el artículo 1º de la Ley 62 del mismo año.

Por su parte, los educadores que ingresaron con posterioridad a dicha fecha podrán acceder a la pensión de vejez contemplada en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 (modificado por el 9 de la Ley 797 de 2003), al colmar el número de semanas de cotización establecido en esta última norma y llegar a la edad de 57 años de edad (sin importar el género, pues la Ley 812

---

<sup>3</sup> La Ley 1151 de 2007 en el artículo 160 conservó la vigencia del artículo 81 de la Ley 812 de 2003 y derogó el artículo 3 del Decreto 3752 de 2003.

<sup>4</sup> A menos que el maestro sea beneficiario del régimen de transición establecido en la Ley 33 de 1985, pues en tal caso le será aplicable la edad pensional prevista en la Ley 6ª de 1945 (50 años, para los educadores territoriales y nacionalizados) y el Decreto 3135 de 1968 (50 años si son mujeres y 55 si son hombres, para los del orden nacional).

de 2003 unificó el requisito de edad para hombres y mujeres), por lo que su liquidación será con el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los últimos 10 años de labores (artículo 21 de la Ley 100) y en atención a los factores enunciados en el Decreto 1158 de 1994<sup>5</sup>.

#### **4.2. Reconocimiento del tiempo de servicio prestado a través de contrato de prestación de servicios docente para efectos del reconocimiento de la pensión ordinaria de jubilación**

La Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación jurisprudencial CESUJ2 No. 5 del 25 de agosto de 2016<sup>6</sup>, se refirió al reconocimiento de contrato realidad derivado de la vinculación de docentes a través de contratos de prestación de servicios, en los siguientes términos:

*“En lo que se refiere a la vinculación de docentes a través de contratos de prestación de servicios, sea lo primero advertir que el artículo 2 del Decreto ley 2277 de 1979<sup>40</sup> define como docente a quien ejerce la profesión de educador, es decir, “... el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este Decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, en los términos que determine el reglamento ejecutivo”.*

*Asimismo, les impone la citada normativa una serie de obligaciones y prohibiciones, entre las que se destacan: (i) “Cumplir las órdenes inherentes a sus cargos que les impartan sus superiores jerárquicos”, (ii) “Cumplir la jornada laboral y dedicar la totalidad del tiempo reglamentario a las funciones propias de su cargo” y (iii) no “... abandonar o suspender sus labores injustificadamente o sin autorización previa”.*

(...)

*Ahora bien, en relación con las actividades y/o funciones de los docentes temporales y docentes – empleados públicos, en el párrafo primero del artículo 6º de la Ley 60 de 1993<sup>47</sup> se dispuso un régimen transitorio de seis años, con el objeto de incorporar progresivamente a las plantas de personal a aquellos vinculados por medio de contratos de prestación de servicios, precepto que alentaba la disparidad entre dichos regímenes jurídicos y fue objeto de censura constitucional en la sentencia C-555 de 1994 por infracción al artículo 13 superior, ya que con la citada incorporación progresiva de los “docentes-contratistas” se afianzaba su vocación de permanencia sin discusión alguna y “ ... la semejanza material de su actividad respecto a la que desempeñan los demás maestros y profesores”, pues de mantenerse la norma, se permitiría una desigualdad material prohibida en la Constitución Política.*

*La Corte Constitucional, en las consideraciones del citado fallo, sostuvo además que la aplicación del principio de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las*

---

<sup>5</sup> Que previó los siguientes factores sobre los que se debe efectuar aportes: a) asignación básica mensual, b) gastos de representación; c) prima técnica, cuando sea factor de salario; d) primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor salarial; e) remuneración por trabajo dominical o festivo; f) remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna; y g) bonificación por servicios prestados.

<sup>6</sup> Radicado núm. 23001233300020130026001 (0088-2015). M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

*relaciones laborales, de conformidad con “Las características asociadas a la celebración de contratos administrativos de prestación de servicios con docentes temporales, por las notas de permanencia y subordinación que cabe conferir a la actividad personal que realizan, pueden servir de base para extender a ésta la protección de las normas laborales” .*

En sentencia del 13 de febrero de 2020<sup>7</sup> el Consejo de Estado expuso:

*“Bajo tal entendimiento y dado que en el presente caso la demandante reclama **el computo de los tiempos laborados por contratos de prestación de servicios únicamente para efectos pensionales**, la Sala estima que resulta procedente tal pretensión en forma conjunta o acumulada con la de reconocimiento pensional de la docente<sup>8</sup>, porque su declaración solo tendrá incidencia en cuanto a los aportes pensionales frente a los cuales no opera la prescripción, ni la caducidad, y además, por cuanto la entidad o empresa a cuyo cargo se encuentra el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación tiene derecho a repetir contra las entidades y empresas oficiales obligadas al reembolso de la cantidad proporcional que legalmente les corresponda.*

*Lo anterior no obsta para señalar que debe cumplirse con la carga probatoria que encierra el contrato de prestación de servicios docente, a efectos de establecer con claridad el periodo de inicio y terminación de cada contrato, su objeto, la entidad con la cual se celebró el contrato y la entidad a la cual se efectuaron los aportes pensionales, para efectos de determinar la posibilidad de perseguir la cuota parte pensional y la entidad de previsión o ente responsable de ella”.*

Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 5 de agosto de 2021<sup>9</sup> supeditó el reconocimiento de los tiempos laborados como docente mediante contratos de prestación de servicios para efectos pensionales, a que se hubieren realizado los respectivos aportes y/o cotizaciones a pensión durante el tiempo que sostuvo la relación contractual, así:

*“Ahora bien, corresponde entonces a la Sala pronunciarse sobre si los tiempos laborados por la docente mediante contratos de prestación de servicios se pueden tener en cuenta para efectos pensionales. **Al respecto esta Sala estima improcedente lo pedido, habida cuenta de que en el plenario no obra prueba alguna en la que se advierta que la señora Amaya hubiere realizado los respectivos aportes y/o cotizaciones a pensión durante el tiempo que sostuvo la relación contractual.***

*En este punto, es menester precisar que el legislador ha impuesto la obligatoriedad de realizar aportes a pensión, a fin de que la entidad de previsión pueda pagar las prestaciones que por ley debe reconocer, entre ellas, las pensiones<sup>10</sup>.*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia de 13 de febrero de 2020. Rad.: 54001-23-33-000-2014-00106-01(0156-15).

<sup>8</sup> Al tenor del artículo 165 del CPACA se podrán acumular pretensiones cuando el juez pueda conocer de todas, no se excluyan entre sí, no haya operado la caducidad y todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: César Palomino Cortés. Sentencia de 5 de agosto de 2021. Rad.: 81001-23-33-000-2013-00063-01(4169-14)

<sup>10</sup> Sobre el particular, ver la sentencia del 18 de febrero de 2021 con Radicado núm. 81001-23-33-000-2013-00012-02 (4163-2014).

*La Corte Constitucional en la sentencia C-110 de 2019, señaló que el contenido de la sostenibilidad financiera a la que se refiere el artículo 48 de la Constitución se materializa “con la aplicación de las reglas que establece la misma disposición, en particular las relativas a la obligación de realizar aportes, la correspondencia entre la contribución al sistema y la liquidación de la mesada, el establecimiento de topes pensionales, y la prohibición de establecer regímenes especiales. (...) Además, la sostenibilidad exige que “para el conjunto de población protegida por el mismo, se hayan definido las fuentes de financiación de tales prestaciones y se cumplan los requisitos de acceso establecidos por el legislador”. (Subrayado fuera de texto)*

*Por su parte, en un caso análogo al presente, esta Subsección manifestó lo siguiente<sup>11</sup>:*

*“(...) es improcedente el computo del tiempo en que la actora prestó sus labores a través de órdenes de prestación u/o contratos al Departamento de Norte de Santander y al Municipio de Villa del Rosario (años 1988, 1990, 1991 y 1992), pues durante dicho periodo **no se evidencia aportes efectivamente cotizados a la seguridad social**, los cuales, como ya se dijo, tienen el carácter de parafiscales y son obligatorios, aún antes de la expedición de la misma Ley 100 de 1993, tanto para el empleador como para el empleado y para quienes han suscrito un contrato con el Estado, sin que su pago quede al arbitrio de quienes están en la obligación de efectuarlos, ni llegar a ser objeto de negociación, acuerdo o conciliación. Una vez decretados por la ley, estos aportes deben ser realizados en la forma y tiempo establecidos (...)”.*

#### **4.3. Régimen aplicable cuando la prestación el servicio, anterior a la vigencia de la Ley 812 de 2003 fue por órdenes o contratos de prestación de servicios**

Al respecto el Consejo de Estado, ha expuesto lo siguiente<sup>12</sup>:

*“Es importante tener en cuenta, que la actividad que desarrolló la actora es la docencia, a partir de la cual, pretende derivar determinada norma que le asigna un derecho prestacional, para la cual, debe quedar claro que el docente, como el profesional dedicado a la enseñanza a cargo del Estado en los diversos niveles de la educación, corresponde a un verdadero empleado público de naturaleza especial, que tiene una relación laboral legal y reglamentaria, se vincula a través de acto administrativo emitido por la autoridad nominadora competente, y debe tomar posesión de su cargo, conforme lo disponen los artículos 1º y 4º del Decreto Ley 2400 de 1968, en concordancia con el artículo 3º del Decreto Ley 2277 de 1979.*

*Entonces, la docencia es una profesión adscrita a las actividades permanentes que despliega el Estado en el sector administrativo de la educación, y como tal, quienes la desempeñan tienen la calidad de empleados públicos por definición.*

*En este orden de ideas, es evidente que la vinculación inicial en los términos explicados, se dio el 25 de marzo de 2004, fecha posterior a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, esto es, 27 de junio de 2003, que determina el régimen pensional aplicable.*

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Expediente 54001-23-33-000-2012-00182-02 (4134-2016), con ponencia de la magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 11 de mayo de 2017, radicado número: 20001-23-33-000-2013-00222-01(1668-15).

*De acuerdo con la Resolución 000586 del 25 de marzo de 2004 ‘por medio de la cual se nombra provisionalmente a un docente en el Municipio de Valledupar’, la Sala puede ver que la señora (...) se vinculó como docente en provisionalidad en el 2004, laborando en servicio del Centro Educativo (...), de esta manera reforzando lo mencionado a través de la providencia, en el sentido que el régimen aplicable en cuanto a riesgos profesionales es el contenido en la Ley 776 de 2002.*

*Por otra parte, si bien es cierto, que el 20 de marzo de 2013, esta Sala, reconoció a la actora el valor de las prestaciones que correspondían a las labores desarrolladas durante los años 2000 al 2002, al declarar la primacía de la realidad sobre la formalidad por los contratos de prestación de servicio que en tal periodo celebró, no es menos; que la sentencia que decide **en tales términos respecto de los contratistas de servicios del Estado, no otorga la condición de servidor público**, puesto que el ingreso al servicio oficial es una actividad reglada y solemne, ni reconoce salarios ni prestaciones sociales, y porque además lo reconocido se hizo a título de indemnización.*

*Además, es pertinente precisar que el fallo también señaló que el tiempo laborado se computaría para efectos pensionales, decisión que debe entenderse exclusivamente para el cumplimiento del requisito de tiempo de servicio alrededor del régimen pensional que le resulte aplicable a la demandante, **mas no, para asumir que por ese hecho se declaró la existencia de una relación laboral de naturaleza legal y reglamentaria**, que constituye el referente funcional de la actividad docente.*

*De este modo, una cosa es que el tiempo laborado por prestación de servicios sea tenido en cuenta para efectos pensionales, como quiera que constituye un deber del contratista realizar aportes al sistema de seguridad social, y **otra, la condición de empleado público que se obtiene de manera exclusiva con el acto de nombramiento y posterior posesión**; a partir de lo cual, pudo constatar la Sala que al momento de entrar en vigencia la Ley 812 de 2003, esto es el 27 de junio de 2003, la demandante no tenía vínculo vigente como docente, y por ende no podía regirse por la norma anterior, tal como recientemente fue concluido por esta Sala*

*De acuerdo a ello, se concluye que la actora no logró demostrar su vinculación como docente con anterioridad a lo establecido en la Ley 812 de 2003, razón por la cual el régimen pensional aplicable es el establecido en la Ley 100 de 1993 y normas complementarias, entre éstas la Ley 772 de 2002 en relación con riesgos profesionales, que establece en su artículo 10 que el monto de la pensión de invalidez será del 75% del promedio de lo devengado durante toda la vida laboral; y de esta manera, la Sala confirmará lo decidido en el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar”. (Se destaca).*

En sentencia del 5 de marzo de 2021<sup>13</sup> precisó

*Revisados los argumentos expuestos para fundamentar la anterior decisión, se observa que el tribunal accionado expuso que las vinculaciones de la docente, anteriores a la vigencia de la*

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera - Subsección A. C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Sentencia de tutela de 5 de marzo de 2021. Rad.: 11001-03-15-000-2020-03966-01 (AC)

*Ley 812 de 2003, no podían tenerse en cuenta para efectos de la liquidación de su pensión de invalidez por cuanto fueron por contrato de prestación de servicios y que, en ese sentido, debía entenderse que la vinculación legal y reglamentaria de la señora Chipiaje Rodríguez se produjo a partir del 13 de enero de 2004 hasta el 10 de mayo de 2013.*

*La Sala encuentra que es cierto que la mencionada señora fue nombrada, por el término de 3 meses, mediante contrato de prestación de servicios No. 006 del 7 de septiembre de 1998 y con ello, como lo afirmó el tribunal accionado, **no podría tenerse por cumplido el requisito de la existencia de la relación legal y reglamentaria previo a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, dado que ese tipo de vínculo no otorga la condición de empleado público, tal y como lo ha sostenido la Sección Segunda del Consejo de Estado...*** (Se destaca).

Recientemente, en sentencia del 9 de abril de 2021<sup>14</sup> precisó lo siguiente:

*“Ahora bien, en cuanto al desconocimiento del precedente, la accionante alega que en la providencia atacada no se dio aplicación a lo establecido en la sentencia de unificación 260 de 2016, dictada por el Consejo de Estado en el proceso con radicado 23001-23-33-000-2013-00260-01, la que, a su juicio, hace referencia al régimen pensional y prestacional que corresponde a los docentes vinculados con el Estado bajo la modalidad de prestación de servicios, antes de expedirse la Ley 812 de 2003.*

*Al respecto, precisa la Sala que, en la providencia indicada, si bien la Sección Segunda del Consejo de Estado hizo referencia a la labor de los docentes contratistas, lo cierto es que, contrario a lo expuesto por la accionante, **en la misma no se planteó y mucho menos se impuso un régimen pensional y prestacional para los docentes vinculados con el Estado bajo la modalidad de prestación de servicios.***

*Lo que allí se unificó fue la tesis jurisprudencial relacionada con el «tema del contrato realidad [...], el ingreso base que ha de tenerse en cuenta para la liquidación de las prestaciones a que haya lugar (asunto que no ha sido delimitado en un fallo de dicha naturaleza) y de la prescripción de los derechos laborales reclamados (dado que existen tesis encontradas de las salas de decisión de esta sección acerca del plazo prescriptivo, así como del momento a partir del cual debe ser contabilizado, y es indispensable fijar reglas frente a este punto)».*

*Y aunque se reiteró el criterio consolidado de la misma Sección Segunda, sobre la labor del docente contratista, que no es independiente, pues «el servicio se presta de manera personal y subordinada al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público de la educación», lo cierto es que, tal como se expuso en esa misma decisión, el hecho de que a algunos docentes vinculados por prestación de servicios se les reconozca en el trámite de un proceso la existencia de un contrato realidad, **no quiere decir que adquieren automáticamente la calidad de servidores públicos.** Así lo expresó:*

*No existe discusión en cuanto a que para ostentar la calidad de empleado público es necesario cumplir las previsiones del artículo 122 de la Constitución, como son que el*

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera - Subsección A. C.P.: María Adriana Marín. Sentencia de tutela de 9 de abril de 2021. Rad.: 11001-03-15-000-2020-04418-01 (AC)

*empleo se encuentre contemplado en la respectiva planta, que tenga asignadas funciones y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Adicionalmente se deben cumplir los presupuestos de ley: Nombramiento y Posesión.*

*El fundamento según el cual el contratista que desvirtúa su situación no se convierte automáticamente en empleado público, no restringe la posibilidad de que precisamente luego de probar la subordinación se acceda a, la reparación del daño, que desde luego no podrá consistir en un restablecimiento del derecho como el reintegro, ni el pago de los emolumentos dejados de percibir, pues evidentemente el cargo no existe en la planta de personal, pero sí el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas.*

*Lo anteriormente expuesto concuerda con la tesis esgrimida en la providencia atacada, teniendo en cuenta que esta concluyó que, en el caso concreto, **no podría tenerse a la señora Ávila Barrozo como servidora pública beneficiaria del régimen pensional por invalidez establecido en los artículos 15 de la Ley 91 de 1989 y 23 del Decreto 3135 de 1968, toda vez que su vinculación anterior a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, se dio en virtud de un contrato de prestación de servicios.***

*Así las cosas, esta Sala no encuentra demostrado el desconocimiento jurisprudencial alegado por la parte actora, frente a la sentencia de unificación 260 de 2016, dictada por el Consejo de Estado en el proceso radicado N° 23001-23-33-000-2013-00260-01.*

*Ahora, en cuanto a las sentencias del 19 de enero de 2017, radicado 54001-23-33-000-2012-00180-01 y del 18 de julio de 2018, radicado 68001-23-33-000-2013-00689-01, dictadas por la Sección Segunda del Consejo de Estado, las cuales, según la accionante, tienen identidad fáctica y jurídica con el caso bajo estudio, **se precisa que las mismas hacen referencia a que el tiempo laborado por prestación de servicios sea tenido en cuenta para efectos pensionales, mas no al régimen pensional aplicable en estos casos anteriores a la Ley 812 de 2003**, razón por la cual tampoco se demostró el desconocimiento del precedente respecto de dichas sentencias, pues en realidad no guardan identidad fáctica ni jurídica con lo que se discutió en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Adicionalmente, cabe anotar que, si bien esta Sala recientemente, en un caso similar<sup>15</sup>, revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, accedió a las pretensiones de la demanda, lo cierto es que en esa oportunidad se logró evidenciar que la autoridad judicial accionada había incurrido en defecto fáctico, por no haberle dado el alcance requerido a una prueba que demostraba una vinculación temporal (legal y reglamentaria) de la entonces demandante como docente antes del 27 de junio de 2003 –entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003–, pero no por contrato de prestación de servicios, lo que implicaba que se analizara si el nombramiento que tuvo le había otorgado la condición de empleada pública. En contraste, en el caso bajo estudio no se expuso ni se demostró que la señora Katia Leticia Ávila Barrozo, antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, hubiese tenido un vínculo legal y reglamentario con la Secretaría de Educación de Bogotá, sino que, se reitera, dicho vínculo se efectuó bajo la modalidad de contratos u órdenes de prestación de servicios.*

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de marzo de 2021, radicación número 11001-03-15-000-2020-03966-01, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

De acuerdo a la actual posición del Consejo de Estado, y que acogerá esta Sala de decisión, la prestación de servicios, anterior a la vigencia de la Ley 812 de 2003 por órdenes o contratos de prestación de servicios no permite afirmar que por ese hecho se adquiriera la condición de servidor público, ya que el ingreso al servicio oficial es una actividad reglada y solemne.

El tiempo laborado por órdenes o contratos de prestación de servicios se computaría para efectos pensionales, para el cumplimiento del requisito de tiempo de servicio, mas no, para asumir que por ese hecho existió una relación laboral de naturaleza legal y reglamentaria, que constituye el referente funcional de la actividad docente

#### **4.4. Legitimación por pasiva e integración de litisconsorcio**

Aunado a lo anterior, en cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, el Consejo de Estado<sup>16</sup> ha señalado en reiteradas oportunidades que la entidad encargada del reconocimiento y pago de las prestaciones de los docentes, únicamente es la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En efecto, los artículos 4 y 5 de la Ley 91 del 29 de diciembre de 1989 indican:

*“Artículo 4. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del artículo 2, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. Serán automáticamente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, quienes quedan eximidos de requisito económico de afiliación. Los requisitos formales que se exijan a éstos, para mejor administración del Fondo, no podrán imponer renunciadas a riesgos ya asumidos por las entidades antecesoras, las cuales reconocerán su respectivo valor en los convenios interadministrativos. El personal que se vincule en adelante, deberá cumplir todos los requisitos de afiliación de naturaleza formal o normativa y económica.*

*Artículo 5. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:*

- 1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado [...].”*

La citada norma señaló que, quedarían automáticamente afiliados al fondo los docentes nacionales o nacionalizados vinculados a la fecha de su promulgación, esto es, el 29 de diciembre de 1989, así como el personal vinculado con posterioridad, siempre que cumplieran los requisitos de afiliación de naturaleza formal y económica. Esto debido al proceso de nacionalización de la educación oficial llevado a cabo mediante la Ley 43 de 1975.

Por su parte, respecto del manejo de los recursos que integran el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el artículo 3 de la Ley 91 de 1989, reguló que para tal efecto el Gobierno Nacional suscribiría un contrato de fiducia mercantil con una entidad fiduciaria de naturaleza estatal o de economía mixta la cual se encargaría de ello.

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 14 de febrero de 2013, número interno 1048 de 2012.

Textualmente, señaló:

*“Artículo 3. Créase el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional”.*

Con posterioridad, el presidente de la República mediante Decreto 1775 del 3 de agosto de 1990, reglamentó el funcionamiento del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la siguiente manera:

*“Artículo 5o Recepción de solicitudes. Las solicitudes relacionadas con el reconocimiento y pago de prestaciones económicas del Magisterio, serán radicadas en la oficina de prestaciones sociales de cada Fondo Educativo Regional.*

*La documentación sólo será radicada si llena los requisitos establecidos en las normas reglamentarias.*

*Artículo 6o Estudio de solicitudes. Una vez radicada la solicitud, la oficina de prestaciones sociales de cada Fondo Educativo Regional, procederá a realizar el estudio de la documentación.*

*Artículo 7o Liquidación. Realizado el estudio de la documentación, se procederá a efectuar la liquidación respectiva con el visto bueno de la entidad fiduciaria.*

*Artículo 8o Reconocimiento. Efectuada la liquidación, el delegado permanente del Ministerio ante el Fondo Educativo Regional, expedirá la resolución de reconocimiento”.*

Por lo tanto, en los actos administrativos en los que se reconocen prestaciones económicas a favor de los afiliados del FNPSM, es a la fiduciaria que lo administra la que le corresponde aprobar o improbar el proyecto de resolución. Lo expuesto en virtud de los artículos 5 a 8 del Decreto 1775 de 1990 y 5 del Decreto 2831 de 2005.

En suma, el FNPSM es quien debe cancelar las sumas y emolumentos que se pagan a los docentes afiliados a este y no las entidades territoriales certificadas a las cuales pertenece dicho personal, tal como se reitera en la línea de interpretación pacífica de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>17</sup>. Este postulado se sintetiza en que las consecuencias económicas que se derivan de los actos administrativos proferidos en virtud de la desconcentración funcional radicada en los entes certificados, se consolidan única y exclusivamente bajo la responsabilidad de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, FNPSM.

---

<sup>17</sup> (i) de la subsección A: del 2 de julio de 2015, expediente: 25000-23-25-000-2012-00262-01(0836-13); del 12 de julio de 2017, expediente: 08001-23-33-000-2012-00400-01(1874-14), (ii) de la subsección B: del 5 de diciembre de 2013, expediente: 25000-23-25-000-2009-00467-01(2769-12)1; del 10 de julio de 2014, expediente: 05001233100020050421801 (2713-2013); sentencias del 8 de septiembre de 2016, expediente: 15001-23-33-000-2013-00082-01(1530-14) y del 15 de noviembre de 2017, expediente: 41001-23-33-000-2015-00686-01(4155-16).

Como sustento de lo afirmado, es destacable el hecho de que el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, (el cual fue derogado por la Ley 1955 de 2019<sup>18</sup> y posteriormente modificado por el artículo 57<sup>19</sup> ejusdem), señala que las pensiones de los docentes oficiales serán reconocidas y pagadas por el aludido fondo mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien la administre, el cual en todo caso debe ser elaborado por el secretario de educación de la entidad territorial certificada a la que se encuentre vinculado el docente.

Empero, a pesar de la referida conjugación de intervinientes en el íter administrativo descrito, resulta imperioso precisar que ello no despoja a la mentada entidad de previsión de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los educadores estatales, aun ante la suscripción de encargos fiduciarios para la administración y pago material de tales prestaciones, pues ello es constitutivo de una situación externa que determina un procedimiento para materializar un derecho, pero no desplaza las obligaciones impuestas legalmente a una autoridad para garantizarlo.

Por lo expuesto, frente a la Nación, Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en efecto existe una legitimación material en la causa por pasiva que la conmina, a estar vinculada al presente proceso, y eventualmente a responder por el reconocimiento y pago de la pensión ordinaria de jubilación a que tiene derecho el demandante al estar dicha obligación dentro de su competencia y rango de funciones constitucional y legalmente previstas.

## 5. Caso concreto

### 5.1. En cuanto al régimen aplicable y el cumplimiento de sus requisitos

De acuerdo con los hechos acreditados y el fundamento jurídico expuesto, encuentra la Sala acreditado que, el demandante prestó sus servicios como docente, en las siguientes modalidades y periodos:

Modalidad	Periodo		Entidad Donde Prestó Servicio	tiempo de servicios	Entidad de Previsión
	Desde	Hasta			
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	18/03/1993	30/04/1993	Departamento de Caldas	1 mes, 13 días	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	1/05/1993	31/05/1993	Departamento de Caldas	1 mes	No evidencia

<sup>18</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

<sup>19</sup> 14 «[...] ARTÍCULO 57. EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

[...] Las pensiones que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial. [...]

Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	1/06/1993	30/06/1993	Departamento de Caldas	1 mes	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	1/07/1993	31/07/1993	Departamento de Caldas	1 mes	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	1/08/1993	31/08/1993	Departamento de Caldas	1 mes	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	1/09/1993	30/09/1993	Departamento de Caldas	1 mes	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	1/10/1993	31/10/1993	Departamento de Caldas	1 mes	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	1/11/1993	20/11/1993	Departamento de Caldas	20 días	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	7/02/1994	17/06/1994	Municipio de Villamaría - Caldas	4 meses, 10 días	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	18/07/1994	30/11/1994	Municipio de Villamaría - Caldas	4 meses, 13 días	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	3/04/1995	30/06/1995	Municipio de Villamaría - Caldas	2 meses, 27 días	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	31/07/1995	21/11/1995	Municipio de Villamaría - Caldas	4 meses, 21 días	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	22/01/1996	16/06/1996	Municipio de Villamaría - Caldas	4 meses, 23 días	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	15/07/1996	30/11/1996	Municipio de Villamaría - Caldas	4 meses, 15 días	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	3/03/1997	13/06/1997	Municipio de Villamaría - Caldas	3 meses, 10 días	No evidencia

Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	1/07/1997	30/11/1997	Municipio de Villamaría - Caldas	5 meses	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	9/02/1998	13/06/1998	Municipio de Villamaría - Caldas	4 meses, 4 días	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Solución Educativa	13/07/1998	30/11/1998	Municipio de Villamaría - Caldas	4 meses, 17 días	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Municipio de Villamaría -Caldas	23/02/1999	30/06/1999	Municipio de Villamaría - Caldas	4 meses, 7 días	No evidencia
Orden de prestación de Servicios - Municipio de Villamaría -Caldas	26/07/1999	30/11/1999	Municipio de Villamaría - Caldas	4 meses, 4 días	No evidencia
Autorización - Orden de prestación de Servicios	11/04/2000	30/11/2000	Departamento de Caldas	7 meses, 20 días	No evidencia
Autorización - Orden de prestación de Servicios	12/02/2001	30/12/2001	Departamento de Caldas	10 meses, 18 días	No evidencia
Autorización - Orden de prestación de Servicios	4/02/2002	30/12/2002	Departamento de Caldas	10 meses, 26 días	No evidencia
Autorización - Orden de prestación de Servicios	<b>27/01/2003</b>	30/12/2003	Departamento de Caldas	11 meses, 4 días	No evidencia
Nombramiento provisional	1/03/2004	17/07/2005	Departamento de Caldas	1 año, 4 meses, 16 días	FNPSM
Nombramiento provisional	15/09/2006		Departamento de Caldas		FNPSM
Nombramiento en propiedad	10/06/2008	Vigente a fecha solicitud pensión 23/08/2021	Departamento de Caldas	14 años, 11 meses, 8 días	FNPSM

De acuerdo a lo anterior, se encuentra acreditado que, la vinculación de la demandante con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003 se dio a través de autorizaciones para laborar en la modalidad de docente tiempo completo, contratos y órdenes de prestación de servicios, que si bien sirven para el computo del tiempo laborado, son situaciones que no son equiparables a la de un servidor público y que no le genera los derechos propios de una relación legal y reglamentaria, es decir que esa relación no le generó derechos subjetivos ni expectativas legales.

Fue solo a partir de su vinculación mediante Decreto 59 de 23 de febrero de 2004<sup>20</sup> como docente de la Secretaría de Educación que se forjó el vínculo laboral como servidor público, es decir, con posterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003 .

Por lo tanto, no puede tenerse a la demandante como servidor público beneficiario del régimen pensional establecido en la Ley 91 de 1989 en concordancia con la Ley 33 de 1985, toda vez que su vinculación anterior a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, se dio en virtud de varias autorizaciones, órdenes y contratos de prestación de servicios. En consecuencia se deben negar las pretensiones de la demandante consistente en que se reconozca y pague una pensión de jubilación, equivalente al 75% de los salarios y las primas recibidas, anteriores al cumplimiento del status jurídico de pensionado, es decir a partir de 8 de febrero de 2019.

En ese sentido, se tiene que el demandante en su calidad de docente, con fecha de ingreso posterior a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, se encuentra regida por lo dispuesto en el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los factores previstos en el Decreto 1158 de 1994 sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones.

## 5.2. Cumplimiento de los requisitos pensionales

Teniendo en cuenta lo anterior, y en aras de verificar si la demandante cumple con los requisitos establecidos en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 en concordancia con el artículo 9 y subsiguientes de la ley 797 de 2003; esto es, haber cumplido 57 años de edad y haber cotizado 1300 semanas<sup>21</sup> se tiene que:

- El demandante nació el 8 de febrero de 1964, por lo que cumplió 57 años el 8 de febrero de 1921.

- En cuanto a las semanas cotizadas, solo se tiene evidencia en el proceso que se afilió al FNPSM a partir del 01 de marzo de 2004, sin que se encuentre acreditada la realización de aportes durante el tiempo laborado a través de las autorizaciones, órdenes y contratos de prestación de servicios, por lo que no cuenta con las 1300 semanas cotizadas, a la fecha en que radicó la solicitud pensional.

Es necesario precisar que, en casos análogos al presente, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>22</sup> ha considerado que, los tiempos laborados mediante autorizaciones y o contratos de prestación de servicios docentes no son computables para efectos pensionales **cuando no obra prueba alguna** en la que se advierta que se realizó los respectivos aportes y/o cotizaciones a pensión durante el tiempo que sostuvo la relación contractual. Particularmente se manifestó lo siguiente:

---

<sup>20</sup> FI 42 C. 1.

<sup>21</sup> Partiendo de que el mes representa 4.29 semanas y el año tiene 51.42 semanas, las 1.300 semanas divididas entre 51.42= 25.28 años. Lo que equivale a 25 años 4 meses cotizados

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia de 24 de febrero de 2022, Rad. 81001-23-33-000-2014-00050-01 (2631-2015); 22 de abril de 2021, 5 de agosto de 2021, 26 de agosto de 2021 y 9 de septiembre de 2021

*“(...) es impropio el cómputo del tiempo en que la adora prestó sus labores a través de órdenes de prestación u/o contratos al Departamento de Norte de Santander y al Municipio de Villa del Rosario (años 1988, 1990, 1991 y 1992), pues durante dicho periodo no se evidencia aportes efectivamente cotizados a la seguridad social, los cuales, como ya se dijo, tienen el carácter de parafiscales y son obligatorios, aún antes de la expedición de la misma Ley 100 de 1993, tanto para el empleador como para el empleado y para quienes han suscrito un contrato con el Estado, sin que su pago quede al arbitrio de quienes están en la obligación de efectuarlos, ni llegar a ser objeto de negociación, acuerdo o conciliación. Una vez decretados por la ley, estos aportes deben ser realizados en la forma y tiempo establecidos...”<sup>23</sup>.*

Y en sentencia del 25 de noviembre de 2021<sup>24</sup>, precisó:

*“De acuerdo con lo anterior, la Subsección advierte que el señor Bustillo Mogollón, para la fecha en que solicitó el reconocimiento de su pensión de jubilación, pues **no logró acreditar haber realizado cotizaciones durante el tiempo en que laboró bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios y/o autorización de prestación de servicios**; y, en ese sentido, se reitera que los contratistas están obligados a realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, en virtud de lo dispuesto en la Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y sus normas complementarias.*

*Así las cosas, como quiera que el actor **no realizó cotizaciones durante la ejecución de las autorizaciones de prestación de servicios, los tiempos laborados bajo dicha modalidad no pueden tenerse en cuenta para efectos pensionales**”.*

Por lo tanto se concluye que, la demandante no acredita el cumplimiento de los requisitos para obtener la pensión de vejez.

## 6. Conclusión

Por las consideraciones expuestas, la Sala declara probada la excepción de “LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ATACADOS DE NULIDAD” y no configuradas las demás excepciones formuladas por la demandada; en consecuencia denegarán las pretensiones del demandante.

## 7. Costas

Conforme al artículo 188 del CPACA, y teniendo en cuenta que la condena en costas no procede de manera automática, pues tal y como se indica en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, “(...) solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (...)”. Siendo así, teniendo en cuenta que en el trámite no se observa que se hayan causado, ni de las partes un actuar temerario, esta Sala no condenará en condena en costas a la parte vencida.

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Expediente 54001-23-33-000-2012-00182-02 (4134-2016), C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. En el mismo sentido, los procesos con N.I.: 0681-14, 4169-14, 1038-17 y 3639-15

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P.: César Palomino Cortés. Rad.: 70001-23-33-000-2016-00260-01. (1489-2018):

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Tercera de decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**Primero: Declarar** probada la excepción de “LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ATACADOS DE NULIDAD” y no configuradas las demás excepciones formuladas por la Nación - Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Darío Betancur Betancur, contra la Nación- Ministerio de Educación-Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**Segundo: Negar las pretensiones del demandante**

**Tercero: No se condena en costas** en esta instancia.

**Cuarto: Háganse** las anotaciones pertinentes en el programa “Justicia Siglo XXI”.

**Notificar**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión Ordinaria No. 056 de 2022.

  
**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

Magistrado Ponente

  
**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

Magistrado

  
**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**

Magistrado



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.I. 225**

**Asunto:** Decide Solicitud  
**Medio de control:** Protección de los derechos e intereses colectivos  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2017-00873-01  
**Demandantes:** Javier Elías Arias Idárraga  
**Demandado:** Municipio de Salamina - Corporación Autónoma Regional de Caldas

Manizales, doce (12) de agosto de dos mil veintidós (2022).

### **ASUNTO**

Procede el Despacho a pronunciarse respecto del escrito radicado por el señor Javier Elías Arias Idárraga el día 4 de agosto del presente año.

### **ANTECEDENTES**

En auto del 29 de julio de 2022, notificado en el estado n°134 del 1 de agosto del mismo año, la Sala Quinta de decisión de este Tribunal negó la reposición del auto interlocutorio n°353 del 5 de julio de 2019, que dispuso el rechazo de la demanda en el presente asunto.

Lo anterior, en cumplimiento de lo previsto por el H. Consejo de Estado en providencia del 11 de marzo de 2022, que rechazó por improcedente el recurso de apelación formulado por el accionante y ordenó adecuar el mismo al de reposición.

### **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

El artículo 36 de la Ley 472 de 1998, dispone en materia de recurso de reposición contra las providencias expedidas en el trámite de las acciones populares:

**ARTICULO 36. RECURSO DE REPOSICION.** *Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.*

En el presente asunto, después de notificado el auto que negó la reposición de la providencia que rechazó la demanda, la parte actora manifestó:

*“javier arias, obrando en la renuente acción, donde resuelve una reposición casi un mes después de tiempo manifiesto que el CGP Y EL CPACA CONCEDEN APELACION en acciones de doble instancia, tal como esta constitucional*

*ademas de ello el mismo c de estado a saciedad a dado tramite a infinidad, centenares de apelaciones frente a rechazos de acciones populares y por ello pido seguridad jurídica en sentencia de unificación a fin que asi lo haga el c de estado*

*la acción o se puede terminar por AUTO COMO SE PRETENDE HACER, RECURDESE QUE EXISTE NORMA EN DERECHO QUE IMPONE la obligación de terminar la acción popular con SENTENCIA DE MERITO, NEGANDO O AMPARANDO, PERO SIEMPRE, SIEMPRE, SIEMPRE CON SENTENCIA*

*SIENDO ASI, pido profiera decisión en sentencia y aplique el recurso pertinente para conseguir tal fin pedido por mi , AMPAARDO ART 11 CGP, ARTR 228 CN, DERECHO SSUTANCIAL FAVOR RESUELVA EN TERMINOS DE TIEMPO ART 120 CGP, ART 84 LEY 472 DE 1998 a fin que no se tarde mas de diez dias para resolver” (sic)*

De acuerdo con lo anterior, en los términos del artículo 318 del Código General del Proceso, aplicable por remisión de los artículos 36 y 44 de la Ley 472 de 1998, se rechaza por improcedente la solicitud de la parte actora y en consecuencia se dispondrá cumplir lo dispuesto en este asunto respecto del archivo de las presentes diligencias.

*De conformidad con lo expuesto, este Despacho,*

## RESUELVE

**Primero. RECHÁZASE** por improcedente la solicitud radicada el día 4 de agosto del presente año por el señor Javier Elías Arias Idárraga.

**Segundo. CÚMPLASE** lo dispuesto en este asunto respecto del archivo de las presentes diligencias.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Magistrado**



Firmado Por:  
**Augusto Ramon Chavez Marin**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Oral 5**  
**Tribunal Administrativo De 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: **9b36b67a420f4af164840de8b3437daf1de914ca928ca4fcada501a95eab14d**

Documento generado en 12/08/2022 02:27:40 PM

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



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.I.: 224**

**Asunto:** Resuelve solicitud  
**Medios de control:** Nulidad  
**Radicados:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
17001-23-33-000-2018-00374-00  
17001-23-33-000-2018-00373-00  
(Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00378-00  
(Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00411-00  
(Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00477-00  
(Acumulado)  
**Demandantes:** María Amilvia Uribe Cárdenas  
Fabián López Gómez  
María Patricia Aranzazu Arango  
Dora Liliana Puentes Quintero  
Conrado Pérez Mosquera  
**Demandados:** Departamento de Caldas  
Asamblea Departamental de Caldas (Exps.  
2018-00378-00 y 2018-00411-00)

Manizales, doce (12) de agosto de dos mil veintidós (2022).

Encontrándose el proceso de la referencia en traslado para alegatos de conclusión, la señora Dora Liliana Puentes Quintero, demandante en el proceso radicado con el número 2018-00411, allegó memorial el 10 de agosto del año en curso a través de correo electrónico<sup>1</sup> en el que solicitó cambiar al abogado Jaime Eduardo Guarín Jurado, quien le fue designado por amparo de pobreza, por la abogada María Alejandra Reyes Escobar, quien actualmente y también por amparo de pobreza representa los intereses de la parte actora en el proceso 2018-00378. Lo anterior, con el fin de sea esta última profesional del derecho la que continúe y lleve hasta su culminación el proceso del cual hace parte la referida accionante.

El amparo de pobreza es una figura que tiene por objeto “(...) garantizar la igualdad real de las partes durante el desarrollo del proceso, permitiendo a aquella que por excepción se encuentre en una situación económica considerablemente difícil, ser válidamente exonerada de la carga procesal de asumir ciertos costos, que

---

<sup>1</sup> Archivos nº 120 y 121 del expediente digital.

17001-23-33-000-2018-00374-00  
17001-23-33-000-2018-00373-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00378-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00411-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00477-00 (Acumulado)

*inevitablemente se presentan durante el transcurso del proceso. Se trata de que, aun en presencia de situaciones extremas, el interviniente no se vea forzado a escoger entre atender su congrua subsistencia y la de a quienes por ley debe alimentos, o sufragar los gastos y erogaciones que se deriven del proceso en el que tiene legítimo interés. (...)”<sup>2</sup>. Lo anterior, con el fin de “(...) hacer posible que quien atravesase serias dificultades económicas y se vea involucrado en un litigio, no encuentre por ello frustrado su derecho de acceder a la administración de justicia, bien sea como demandante, como demandado o como tercero interviniente, para ventilar allí, en pie de igualdad con los otros, las situaciones cuya solución requiera un pronunciamiento judicial. (...)”.*

Dicho instituto procesal se encuentra regulado en los artículos 151 a 158 del Código General del Proceso (CGP)<sup>3</sup>, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 151. PROCEDENCIA.** *Se concederá el amparo de pobreza a la persona que no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos, salvo cuando pretenda hacer valer un derecho litigioso a título oneroso.*

**ARTÍCULO 152. OPORTUNIDAD, COMPETENCIA Y REQUISITOS.** *El amparo podrá solicitarse por el presunto demandante antes de la presentación de la demanda, o por cualquiera de las partes durante el curso del proceso.*

*El solicitante deberá afirmar bajo juramento que se encuentra en las condiciones previstas en el artículo precedente, y si se trata de demandante que actúe por medio de apoderado, deberá formular al mismo tiempo la demanda en escrito separado.*

*Cuando se trate de demandado o persona citada o emplazada para que concurra al proceso, que actúe por medio de apoderado, y el término para contestar la demanda o comparecer no haya vencido, el solicitante deberá presentar, simultáneamente la contestación de aquella, el escrito de intervención y la solicitud de amparo; si fuere el caso de designarle apoderado, el término para contestar la demanda o para comparecer se suspenderá hasta cuando este acepte el encargo.*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión. Magistrado Ponente: Dr. Nilson Pinilla Pinilla. Sentencia T-114 de 2007.

<sup>3</sup> En adelante, CGP.

17001-23-33-000-2018-00374-00  
17001-23-33-000-2018-00373-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00378-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00411-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00477-00 (Acumulado)

**ARTÍCULO 153. TRÁMITE.** *Cuando se presente junto con la demanda, la solicitud de amparo se resolverá en el auto admisorio de la demanda.*

*En la providencia en que se deniegue el amparo se impondrá al solicitante multa de un salario mínimo mensual (1 smlmv).*

**ARTÍCULO 154. EFECTOS.** *El amparado por pobre no estará obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas.*

*En la providencia que conceda el amparo el juez designará el apoderado que represente en el proceso al amparado, en la forma prevista para los curadores ad litem, salvo que aquel lo haya designado por su cuenta.*

*El cargo de apoderado será de forzoso desempeño y el designado deberá manifestar su aceptación o presentar prueba del motivo que justifique su rechazo, dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación de la designación; si no lo hiciere, incurrirá en falta a la debida diligencia profesional, será excluido de toda lista en la que sea requisito ser abogado y sancionado con multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).*

*Si el apoderado no reside en el lugar donde deba tramitarse la segunda instancia o el recurso de casación, el funcionario correspondiente procederá en la forma prevista en este artículo a designar el que deba sustituirlo.*

*Están impedidos para apoderar al amparado los abogados que se encuentren, en relación con el amparado o con la parte contraria, en alguno de los casos de impedimento de los jueces. El impedimento deberá manifestarse dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación de la designación.*

*Salvo que el juez rechace la solicitud de amparo, su presentación antes de la demanda interrumpe la prescripción que corría contra quien la formula e impide que ocurra la caducidad, siempre que la demanda se presente dentro de los treinta (30) días siguientes a la aceptación del apoderado que el juez designe y se cumpla lo dispuesto en el artículo 94.*

*El amparado gozará de los beneficios que este artículo consagra, desde la presentación de la solicitud.*

**ARTÍCULO 155. REMUNERACIÓN DEL APODERADO.** *Al apoderado corresponden las agencias en derecho que el juez señale a cargo de la parte contraria.*

17001-23-33-000-2018-00374-00  
17001-23-33-000-2018-00373-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00378-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00411-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00477-00 (Acumulado)

*Si el amparado obtiene provecho económico por razón del proceso, deberá pagar al apoderado el veinte por ciento (20%) de tal provecho si el proceso fuere declarativo y el diez por ciento (10%) en los demás casos. El juez regulará los honorarios de plano.*

*Si el amparado constituye apoderado, el que designó el juez podrá pedir la regulación de sus honorarios, como dispone el artículo 76.*

**ARTÍCULO 156. FACULTADES Y RESPONSABILIDAD DEL APODERADO.** *El apoderado que designe el juez tendrá las facultades de los curadores ad litem y las que el amparado le confiera, y podrá sustituir por su cuenta y bajo su responsabilidad a representación del amparado.*

*El incumplimiento de sus deberes profesionales o la exigencia de mayores honorarios de los que le correspondan, constituyen faltas graves contra la ética profesional que el juez pondrá en conocimiento de la autoridad competente, a la que le enviará las copias pertinentes.*

**ARTÍCULO 157. REMUNERACIÓN DE AUXILIARES DE LA JUSTICIA.** *El juez fijará los honorarios de los auxiliares de la justicia conforme a las reglas generales, los que serán pagados por la parte contraria si fuere condenada en costas, una vez ejecutoriada la providencia que las imponga.*

**ARTÍCULO 158. TERMINACIÓN DEL AMPARO.** *A solicitud de parte, en cualquier estado del proceso podrá declararse terminado el amparo de pobreza, si se prueba que han cesado los motivos para su concesión. A la misma se acompañarán las pruebas correspondientes, y será resuelta previo traslado de tres (3) días a la parte contraria, dentro de los cuales podrá esta presentar pruebas; el juez practicará las pruebas que considere necesarias. En caso de que la solicitud no prospere, al peticionario y a su apoderado se les impondrá sendas multas de un salario mínimo mensual.*

Teniendo en cuenta la solicitud que en su momento realizó la señora Dora Liliana Puentes Quintero<sup>4</sup>, el Despacho sustanciador en ese entonces consideró que se cumplían los supuestos fácticos necesarios para acceder al amparo de pobreza, conforme al artículo 151 del CGP y, en consecuencia, le designó como apoderado al abogado Jaime Eduardo Guarín Jurado<sup>5</sup>, quien ha venido representando los intereses de dicha parte en este proceso.

---

<sup>4</sup> Página 42 del archivo n° 01 del expediente 2018-00411.

<sup>5</sup> Páginas 202 a 204 del archivo n° 01 del expediente 2018-00411.

17001-23-33-000-2018-00374-00  
17001-23-33-000-2018-00373-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00378-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00411-00 (Acumulado)  
17001-23-33-000-2018-00477-00 (Acumulado)

De conformidad con la normativa que regula el amparo de pobreza y que no prevé, como se vio, la posibilidad de cambiar al apoderado de oficio a gusto del beneficiado, y atendiendo además la naturaleza de dicha figura, así como la debida representación que en este caso ha cumplido el abogado Jaime Eduardo Guarín Jurado, este Despacho considera improcedente la petición hecha por la señora Dora Liliana Puentes Quintero y, en tal sentido, se **NIEGA** el reemplazo solicitado.

Conviene recordarle a la citada demandante que en el evento que hayan cesado los motivos que dieron origen a la concesión del amparo de pobreza, éste podrá declararse terminado conforme al artículo 158 del CGP, quedando aquella habilitada para acudir en nombre propio, teniendo en cuenta que el medio de control promovido no exige la actuación por intermedio de apoderado o, si es su voluntad, conferir poder especial al profesional del derecho que estime conveniente, para que la represente en este asunto, con las consecuencias económicas que de todo ello se deriven.

**NOTIFÍQUESE** el presente auto por estado electrónico, según lo dispone el artículo 201 del CPACA, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

Surtido lo anterior, **REANÚDESE** el término de traslado para alegar de conclusión.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Magistrado**

Exps.:

17001-23-33-000-2018-00374-00

17001-23-33-000-2018-00373-00 (Acumulado)

17001-23-33-000-2018-00378-00 (Acumulado)

17001-23-33-000-2018-00411-00 (Acumulado)

17001-23-33-000-2018-00477-00 (Acumulado)

6



Firmado Por:

Augusto Ramon Chavez Marin

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Oral 5

Tribunal Administrativo De 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: **75300ba54d963b09edaa76568c209e6e9ffd5eb2f312479036fe16094b92e95e**

Documento generado en 12/08/2022 02:18:17 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

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

## REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

Manizales, once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022)

RADICADO	17001-33-33-001-2018-00008-00
CLASE	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	EDGAR EDUARDO RODRÍGUEZ CORTÉS
DEMANDADO	NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
ASUNTO	IMPEDIMENTO JUECES

Procede la Sala a decidir sobre el impedimento manifestado por la Juez Primero Administrativo del Circuito de Manizales, para conocer de la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó **Edgar Eduardo Rodríguez Cortés** contra la **Nación – Fiscalía General de la Nación**; circunstancia que considera, involucra a sus homólogos de la misma jurisdicción en Caldas.

#### ANTECEDENTES

Mediante demanda presentada el 15/01/2018 ,la parte demandante solicita se declare la nulidad de la Resolución N° DS-16-12-6-SAJ-1321 del 05 de junio de 2017, por medio del cual se negó el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial.

#### EL IMPEDIMENTO

10 de junio de 2021, la Juez Primero Administrativo del Circuito de Manizales declaró su impedimento para conocer del presente asunto, al considerar que, está incurso en la causal de impedimento consagrada en el numeral 1 del artículo 141 del Código General del Proceso, comoquiera que tendría interés directo en las resultas del proceso, pues en su calidad de Juez de la República, percibe mensualmente la bonificación judicial creada para los servidores de la Rama Judicial bajo las mismas condiciones que para los servidores de la Fiscalía General de la Nación y recibe las mismas prestaciones salariales cuya reliquidación fue solicitada por la parte demandante.

#### CONSIDERACIONES

Los impedimentos tienen como fundamento la integridad moral del funcionario que los declara, quien en razón de la existencia de ciertas situaciones puede sentirse condicionado, bien en su fuero interno o en sus circunstancias externas. Sobre el particular, el H. Consejo de

Estado ha expresado que:

“...El impedimento o la recusación establecidos por la ley como formas excluyentes al ejercicio de la función pública de administrar justicia que un juez tiene en un asunto determinado, constituye una excepción al normal desarrollo de esa actividad que le es propia por asignación legal; y como tal, dichas causales tienen carácter restringido, no pueden crearse por las partes o el juez, ni aplicarse por vía analógica...”<sup>1</sup>.

De otro lado, y conforme a lo preceptuado en el inciso 1º del artículo 130 de la Ley 1437/11, las causales de impedimento señaladas en el artículo 141 del Código General del Proceso, son aplicables a los Jueces y Magistrados. En este orden de ideas se tiene que el numeral 1 del Artículo 141 del Código general del Proceso señala:

**“Artículo 141. ...**

[...]

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.

Con respecto a la causal en mención, puede decirse con certeza que, el interés debe ser concreto derivado de la actuación con respecto a la cual el operador judicial declara su impedimento, además que afecte la propia esfera subjetiva del impedido o de sus parientes, descartando de ello el interés académico que se pueda tener sobre el asunto.

Estudiado el expediente conjuntamente con la causal alegada, la Sala encuentra fundado el impedimento manifestado, por cuanto el régimen de los Jueces establece una bonificación de igual naturaleza jurídica a la devengada por los empleados de la Fiscalía General de la Nación, y en consecuencia, les asiste un interés indirecto en las resultas del proceso.

En consecuencia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 131 de la Ley 1437/11 y el artículo 30 del Acuerdo 209 de 1997<sup>2</sup> del Consejo Superior de la Judicatura, **FÍJASE** como fecha y hora para la elección pública del conjuer que deba actuar en el presente trámite, el día **VIERNES VEINTISÉIS (26) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022) A LAS NUEVE DE LA MAÑANA (9:00 AM)** diligencia que será dirigida por el Magistrado Ponente, conforme la autorización de la Sala Plena del Tribunal Administrativo.

---

<sup>1</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta, febrero 19 de 1993. Auto resuelve solicitud de impedimento en relación con el proceso nro. 0957. Consejero Ponente: Dr. Miguel Viana Patiño.

<sup>2</sup> “Por el cual se establecen las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales administrativos.”, modificado por el Acuerdo No. PSAA12-9482 de 30 de mayo de 2012.

Para el efecto, por la Secretaría **CONVÓCASE** a la parte demandante y a los conjuces que integran la lista.

Por lo discurrido, el Tribunal Administrativo de Caldas SALA DE DECISIÓN,

**RESUELVE**

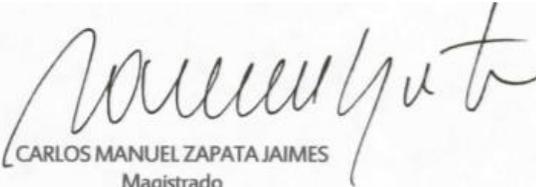
**PRIMERO: ACÉPTASE** la declaración de IMPEDIMENTO manifestada por la Juez Primero Administrativo del Circuito de Manizales, el que igualmente cobija a los demás jueces administrativos del circuito de Manizales, para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada por **EDGAR EDUARDO RODRÍGUEZ CORTÉS** contra la **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**.

**SEGUNDO: FÍJASE** como fecha y hora para el sorteo de conjuce que deba actuar en el presente trámite, el día **VIERNES VEINTISÉIS (26) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022) A LAS NUEVE DE LA MAÑANA (9:00 AM)** la cual se hará en forma virtual.

**TERCERO: COMUNÍQUESE** el presente auto a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Manizales, para los fines pertinentes.

**NOTIFÍQUESE**

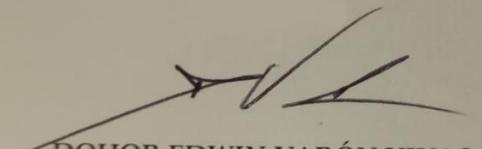
Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada el 11 de agosto de 2022, conforme acta nro.047 de la misma fecha.



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN  
Magistrado



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
ESTADO ELECTRÓNICO**

Notificación por Estado Electrónico nro. 144 del 16 de agosto de 2022



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.S.: 092**

<b>Asunto:</b>	<b>Devuelve expediente</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Ejecutivo</b>
<b>Radicación:</b>	<b>17001-33-33-002-2019-00008-02</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Myriam Rendón Giraldo</b>
<b>Demandada:</b>	<b>Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)</b>

Manizales, doce (12) de agosto de dos mil veintidós (2022).

El proceso de la referencia se encuentra a Despacho para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019), proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, a través del cual libró mandamiento de pago por un valor menor al solicitado en la demanda ejecutiva.

Al examinar el expediente, específicamente para determinar la oportunidad del recurso de apelación interpuesto, el suscrito Magistrado advirtió que no obra constancia del envío del mensaje de datos de que trata el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, en relación con la notificación por estado de la providencia recurrida.

En ese sentido, con auto del 26 de mayo de 2021<sup>2</sup>, este Despacho requirió al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales para que remitiera la constancia del envío del mensaje de datos para surtir la notificación por estado del auto proferido el 29 de octubre de 2019 dentro del proceso de la referencia.

A través de comunicación enviada el 2 de junio de 2021<sup>3</sup>, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales sostuvo lo siguiente:

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> Archivo nº 01 del expediente digital.

<sup>3</sup> Archivo nº 03 del expediente digital.

*“Atendiendo la solicitud que antecede, el Despacho se permite informarles que una vez indagada la bandeja de enviados del correo electrónico del Juzgado, esta (sic) no deja verificar mensajes enviados anteriores al mes de abril de 2020, y al no contar con el expediente físico no podemos verificar si se encuentra en este (sic) o no”.*

Frente a la anterior respuesta, este Despacho profirió auto el 29 de septiembre de 2021<sup>4</sup>, requiriendo por segunda vez al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, aclarándole que justamente el hecho consistente en contar con el expediente físico fue lo que permitió verificar la ausencia del referido mensaje de datos, por lo que en nada variaría que fuera dicho Juzgado quien contara con el proceso de manera física. Adicionalmente, se le recordó que aunque en la bandeja de enviados de los correos institucionales figuran sólo los emails del último año o dos últimos años, lo cierto es que en la carpeta denominada *“Archivo local”* se conservan de manera permanente todos los correos recibidos o enviados.

El 13 de octubre de 2021<sup>5</sup>, la Secretaria del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales informó: *“(...) al recibir el requerimiento (sic) por segunda ocasión el 29 de septiembre de 2021, mismo que como indico ya había sido repondido (sic), el Despacho se puso en la tarea de indagar con las personas de sistemas del Palacio de Justicia (sic) para lograr conseguir el mensaje de datos solicitado, y en esa tarea se está trabajando, el tema es que todas esas gestiones se han hecho de manera telefónica por lo anterior no hay evidencia de las mismas. Es por esto, que para que quede constancia de la gestión que está realizando el Juzgado y atendiendo el correo electrónico recibido el día de ayer 12 de octubre de 2021, he realizado un requerimiento (sic) por escrito al area (sic) de Coordinación de Sistemas para que nos ilustren sobre el particular de esta situación, (...)”.* Acotó que: *“En el momento en que el area (sic) de sistemas reponda (sic) la solicitud hecha por este Juzgado, procederemos a dar respuesta al requerimiento (sic)”.*

Transcurridos más de tres (3) meses sin que la Secretaria del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales informara alguna novedad en relación con la pieza procesal solicitada, la Secretaría de esta Corporación requirió nuevamente el 1º de febrero de 2022<sup>6</sup>.

A través de oficio del 8 de febrero de 2022<sup>7</sup>, la Secretaria del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales informó que verificada la carpeta denominada *“Archivo local”*, no figuraba el correo a través del cual se envió el mensaje de datos requerido, por lo que solicitaría al área de sistemas

---

<sup>4</sup> Archivo nº 05 del expediente digital.

<sup>5</sup> Archivo nº 08 del expediente digital.

<sup>6</sup> Archivo nº 10 del expediente digital.

<sup>7</sup> Archivo nº 13 del expediente digital.

información sobre si existe otro medio para obtener lo solicitado y remitirlo de manera inmediata.

El 15 de marzo de 2022, la Secretaría del Tribunal requirió nuevamente al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales<sup>8</sup>, y sólo hasta el 5 de julio de 2022<sup>9</sup>, la Secretaria del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales informó que “(...) indagando con el área de sistemas del Consejo Seccional, se nos informó que la información sobre el correo enviado en el proceso de la referencia no es posible recuperarla, esto en razón a que parece ser que debido a la falla que venía presentando el disco duro del equipo en el que se maneja el correo electrónico institucional del Juzgado, se borraron muchos archivos, entre ellos el “backup” del Outlook”. Acotó que “Se recuperaron algunos de los archivos que se habían eliminado, pero de igual forma muchos quedaron eliminados de manera permanente, es por esto, que el Juzgado definitivamente no tiene como (sic) remitir la información que se viene solicitando y que tiene que ver con la constancia del envío del correo electrónico, comunicando el estado publicado el 12 de diciembre de 2019”.

Teniendo en cuenta que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales no allegó la pieza procesal requerida para establecer la oportunidad del recurso de apelación interpuesto y, con ello, proceder a su decisión de fondo, el Despacho profirió auto el 5 de julio de 2022<sup>10</sup>, con el cual requirió a las partes para que informaran si alguna contaba con la constancia del envío del mensaje de datos para surtir la notificación por estado del auto proferido el 29 de octubre de 2019 dentro del proceso de la referencia y, en caso afirmativo, para que la remitieran en el mismo lapso otorgado.

Vencido el término conferido, la parte actora allegó memorial<sup>11</sup> a través del cual manifestó no tener la información requerida por el Despacho, pero adujo que, tal como consta en el sello de notificación del estado, el auto del 29 de octubre de 2019 fue notificado el 13 de noviembre de 2019, dejando constancia de que quedaba ejecutoriado el 18 del mismo mes y año. En ese sentido, expuso que el recurso de apelación radicado el 18 de noviembre de 2019 fue oportuno.

Por su parte, la UGPP<sup>12</sup> indicó que una vez revisadas sus bases de datos, el correo de notificaciones y los aplicativos que reposan en la entidad, no evidenció información respecto de la notificación del auto del 29 de octubre

---

<sup>8</sup> Archivo nº 15 del expediente digital.

<sup>9</sup> Archivos nº 16 y 17 del expediente digital.

<sup>10</sup> Archivo nº 19 del expediente digital.

<sup>11</sup> Archivo nº 21 del expediente digital.

<sup>12</sup> Archivo nº 23 del expediente digital.

de 2019, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, con el cual se libró mandamiento de pago a favor de la parte demandante y en contra de dicha entidad.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, y con el fin de que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales adelante el trámite procesal que estime pertinente para subsanar cualquier irregularidad que se hubiese presentado en esa instancia, este Despacho considera que es necesario **DEVOLVER** el expediente a dicho Juzgado.

Lo anterior, toda vez que, de un lado, no se cuenta con las piezas procesales necesarias para resolver el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 29 de octubre de 2019 que libró mandamiento de pago, habida cuenta de la ausencia de la constancia del envío del mensaje de datos de que trata el artículo 201 del CPACA para la notificación por estado de la providencia recurrida y, de otro, hay discordancia en relación con las fechas de notificación de tal auto, pues contrario a lo manifestado por el apoderado de la parte actora, según consta en sello del estado que obra a folio 124 vuelto del cuaderno 1, aquél fue notificado el 30 de octubre de 2019, quedando ejecutoriado el 5 de noviembre de 2019; lo cual es coincidente no sólo con el estado n° 167 publicado en la página de la Rama Judicial<sup>13</sup>, sino también con la actuación registrada en el proceso, tal como consta en el link de consulta de procesos de la misma página web<sup>14</sup>.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Magistrado**

---

<sup>13</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2239409/21950014/167.pdf/6b2c7f8c-5cd1-47cd-a9d1-3831692aeeba>

<sup>14</sup>

<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=79WZPrf3OWYBJT3pLU%2fzTO80%2bg%3d>



Firmado Por:  
**Augusto Ramon Chavez Marin**  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De 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: **b375576134d31e77b5df8f543599e7c04f812da3603c5847fd11a5e9fc16e181**

Documento generado en 12/08/2022 02:18:54 PM

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022)

<b>PROCESO No.</b>	<b>17001-33-39-006-2018-00347-02</b>
<b>CLASE</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>NURIA DEL CARMEN LONDOÑO LENNIS</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES</b>

Procede la Sala Primera del Tribunal Administrativo de Caldas a proferir sentencia de segunda instancia, con ocasión al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, Nuria del Carmen Londoño Lennis, contra el fallo que negó las pretensiones, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el 26 de noviembre de 2019, dentro del proceso de la referencia.

**PRETENSIONES**

Se suplica por la parte nulidisciente que se hagan los siguientes pronunciamientos:

1. Que se declare la nulidad de la Resolución nro. SUB 152039 del 10 de agosto de 2017 notificada el 13 de septiembre de 2017, por medio de la cual Colpensiones negó la reliquidación pensional solicitada por la actora.
2. Que se declare la nulidad de la Resolución nro. DIR 16599 del 27 de septiembre de 2017 notificada el 27 de octubre de 2017, por medio de la cual se confirmó la Resolución nro. SUB 152039 del 10 de agosto de 2017, desconociendo y negando los factores salariales correspondientes a la pensión de jubilación de la accionante.
3. Como consecuencia de lo anterior, se condene a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES- a que reconozca y pague a la actora una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco (75%) por ciento de la totalidad de los factores de salario devengados en el último año de servicios.

4. Que se ordene reconocer las sumas de dinero dejadas de percibir, desde la fecha de cumplimiento del status pensional, equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por pensión de jubilación y lo que corresponda al liquidarse en forma debida la pensión de la actora.
5. Que se ordene a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES- dar cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el inciso segundo del artículo 192 de C.C.A, igualmente que, en virtud de la voluntad contemplada en el poder conferido, se haga entrega de los dineros al apoderado.
6. Que se condene a la accionada a pagar a favor de la accionante, los intereses moratorios, conforme lo ordena el inciso 3 del artículo 192 del CPACA.
7. Que se condene en costas a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-, en caso de que se oponga a las pretensiones de la demanda.

### HECHOS

En resumen, los siguientes son los fundamentos fácticos de las pretensiones:

- La señora Londoño Lennis laboró al servicio del Estado por más de 20 años en el Hospital San Vicente de Paúl ESE.
- Mediante la Resolución nro. 2904 del 30 de julio de 2010, modificada por la Resolución nro. 127 del 13 de enero de 2011, el liquidado ISS reconoció una pensión vitalicia de jubilación a favor de la señora Lodoño Lennis, siendo desembolsada y liquidada según Resolución nro. 2342 del 05 de julio de 2011, y reliquidada mediante Resolución nro. GNR 43736 del 24 de enero de 2015.
- El 04 de julio de 2017 se radicó ante Colpensiones solicitud de reliquidación pensional para que se tuvieran en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.
- La solicitud fue negada mediante Resolución nro. SUB 152039 del 10 de agosto de 2017 notificada el 13 de septiembre de 2017.

- La actora interpuso recurso de apelación contra la decisión de negar la reliquidación pensional, siendo confirmada mediante Resolución nro. DIR 16599 del 27 de septiembre de 2017 notificada el 27 de octubre de 2017.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Artículos 2, 6, 25 y 58 de la Constitución Política de Colombia. Código Civil artículo 10. Ley 57 de 1987. Ley 1437 de 2011 artículo 138. Ley 100 de 1993 artículo 36. Ley 33 y 62 de 1985. Ley 4 de 1966. Decreto 1743 de 1966. Decreto 3135 de 1968. Ley 5 de 1969. Ley 71 de 1988.

Expone la parte nulidisciente que, la entidad demandada debía reliquidar la pensión de jubilación en aplicación del “régimen ordinario aplicable a los empleados del sector oficial según la Ley 33 de 1985” con inclusión de todos los factores salariales devengados durante su último año de servicios.

Argumentó que atendiendo lo dispuesto en el inciso 2o, artículo 36, de la Ley 100 de 1993, a la prestación aquí reclamada, le es aplicable el numeral 3, artículo 3 de la Ley 33 de 1985 y el numeral 3, artículo 1 de la Ley 62 de 1985. En este sentido, la pensión de jubilación debe liquidarse teniendo en cuenta todo lo devengado por el trabajador, atendiendo que la remuneración, para estos efectos, es todo lo percibido por el empleado o trabajador oficial por causa directa o indirecta de su vinculación laboral, y que en el evento que no se hayan efectuado los descuentos sobre algunos factores no obsta para ser tenidos en cuenta para calcular el valor de la pensión.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

Al contestar la demanda manifestó que se opuso a las pretensiones, al considerar que carecen de fundamentos de hecho y de derecho.

En cuanto a los hechos afirmó que son ciertos los relacionados con el reconocimiento de la pensión, pero aseguró que la misma se liquidó de conformidad con las normas que regulan el asunto.

Propuso como excepciones:

**Ausencia del derecho reclamado, improcedencia para reliquidar la prestación pensional:** adujo que de acuerdo a la jurisprudencia de unificación de la Corte Constitucional no es procedente la reliquidación pensional en los términos pretendidos por la actora.

Por otra parte, refiere que respecto a los factores salariales a considerar para efectos pensionales es menester señalar que, se encuentran taxativamente señalados en el artículo 1 del Decreto 1158 de 1994, el cual modifica en el artículo 6 del Decreto 691 de 1994, norma a aplicar al caso particular, puesto que la actora es beneficiaria del régimen de transición.

**Buena fe:** manifestó que, al negar las pretensiones de la parte actora, obró bajo el pleno convencimiento de negarlos conforme a la Ley, teniendo en cuenta los aspectos fácticos y jurídicos aplicables para la situación particular del demandante para el reconocimiento de la prestación.

**Innominada:** refiere que esta excepción se desprende de todos los hechos exceptivos que sean probados y advertidos en el transcurso del proceso y que resulten favorables a sus intereses.

**Prescripción:** señala que, de conformidad con el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 los derechos laborales prescriben en tres (3) años, por lo que en caso de accederse a las pretensiones de la actora deberá darse aplicación a dicha norma.

#### **FALLO DE PRIMERA INSTANCIA**

El 26 de noviembre de 2019, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales dictó sentencia negando las pretensiones incoadas por la parte actora.

Indicó que, conforme a la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, no procede la reliquidación pensional con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, de suerte que al haberse reconocido la pensión de jubilación liquidando la misma conforme a la Ley 100 de 1993, no procede declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

#### **RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante apeló la sentencia de primera instancia a través de memorial que reposa en PDF nro. 13 del expediente digitalizado de primera instancia.

Señala, que la sentencia de unificación del Consejo de Estado constituye una regresión a los derechos laborales y violatoria de la Constitución Política. Que aplicar dicha postura, va en contravía de los derechos de la actora, puesto que al estar cubierta por el régimen de transición tiene derecho a que se le reliquide la pensión de jubilación conforme a la Ley 33 de 1985.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

Conforme a la constancia secretarial visible en PDF nro. 07 del expediente digital de segunda instancia la entidad accionada y el Ministerio Público guardaron silencio.

**Parte demandante:** se ratificó en los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

### **CONSIDERACIONES**

Como no se observa ninguna irregularidad que dé lugar a declarar la nulidad de lo actuado, se procederá a fallar de fondo la litis.

#### **Problemas jurídicos**

1. ¿Cómo se determina el IBL para liquidar la pensión de las personas beneficiarias del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993?
2. ¿Tiene derecho la señora Londoño Lennis a que se reliquide su pensión de vejez con base en el 75% del promedio del salario devengado en el último año de servicios? ¿o con base en el promedio del salario correspondiente al tiempo que le faltaba para adquirir el derecho, según lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993?
3. ¿Qué factores salariales ingresarían a conformar el ingreso base de liquidación de su pensión ordinaria?

#### **Lo probado en el proceso**

- Mediante la Resolución nro. 2904 del 30 de julio de 2010 el liquidado ISS concede una pensión de vejez a favor de la señora Londoño Lennis.
- Mediante Resolución nro. 127 del 13 de enero de 2011 se modifica la resolución del reconocimiento pensional.

- Mediante el acto administrativo nro. 2342 de julio de 2011 se ordenó el desembolso de la pensión de vejez reconocida a la actora.
- Mediante petición del 04 de julio de 2017 la actora solicita ante Colpensiones la reliquidación de su pensión de vejez.
- Por medio de la Resolución nro. SUB 152039 del 10 de agosto de 2017 notificada el 13 de septiembre de 2017, Colpensiones negó la reliquidación pensional solicitada por la actora.
- Mediante Resolución nro. DIR 16599 del 27 de septiembre de 2017 notificada el 27 de octubre de 2017, se confirmó la resolución anterior, negando la petición.
- De acuerdo el certificado expedido por la Oficina de Gestión Humana del Hospital San Vicente de Paúl, la actora prestó sus servicios del 01 de octubre de 1985 hasta el 17 de abril de 2011.
- La señora Londoño Lennis devengó durante el tiempo de vinculación, además del sueldo básico, prima de vacaciones, subsidio de alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima de navidad, auxilio de transporte.

#### **Cuestión previa**

Debe destacarse, y por ello no se incluyó como problema jurídico, que en el presente proceso no está en discusión, que la demandante se encuentre cubierta por el régimen de transición, aspecto aceptado por la administración.

#### **Primer problema jurídico**

¿Cómo se determina el IBL para liquidar la pensión de las personas beneficiarias del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993?

**Tesis: El IBL que se tiene en cuenta para liquidar la pensión de las personas beneficiarias de la transición de la Ley 100 de 1993, se determina conforme lo señala el artículo 21 y el inciso 3 del artículo 36 de la ley en comento, según el caso.**

#### **Marco Jurisprudencial**

Respecto al ingreso base de liquidación que se debe tener en cuenta para liquidar la pensión de las personas beneficiarias del régimen de transición, se presentó en el pasado una controversia entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

I. El Consejo de Estado con algunas variables vino exponiendo desde la expedición de la Ley 100 de 1993, lo que finalmente determinó en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 (número interno 0112-09), esto es, que las personas que reunían los requisitos de transición de esta ley tenían el beneficio de que para su pensión la edad, tiempo de semanas cotizadas, y el monto de la misma se determinara conforme a la ley anterior, esto es, las Leyes 33 y 62 de 1985; además señaló que, el término monto incluía no solo la tasa de remplazo, sino además la base sobre la cual se aplicaba ésta, y que los factores salariales a tener en cuenta no eran únicamente los expresamente señalados en la ley, si no todos los que fueron devengados en el último año de servicios y que hayan sido recibidos de manera habitual y periódica como contraprestación, ya sea que sobre ellos se hubiere cotizado o no, pues en este último caso se autorizaba a las cajas correspondientes para que del mayor valor determinado se descontara lo que correspondía por aportes al sistema.

II. Mediante sentencia C-258 de 2013<sup>1</sup>, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que regula el régimen pensional para Congresistas, al paso que declaró inexecutable las expresiones "*durante el último año y por todo concepto*", "*y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal*", contenidas en el primer inciso de ese artículo, frente a cómo se determinaría en consecuencia el IBL para estas personas señaló:

#### **"4.3.6.3. Sobre el Ingreso Base de Liquidación**

[...]

Para el efecto, la Corte acudirá a la regla general de Ingreso Base de Liquidación prevista en los artículos 21 y 36 de la Ley 100. En efecto, el artículo 36 estableció dos reglas específicas en la materia: (i) para quienes el 1º de abril de 1994, les faltara menos de 10 años para pensionarse, el IBL sería (a) "*el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta*" para reunir los requisitos para causar el derecho a la pensión, o (b) el promedio de lo "*cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE*". (ii) En los demás casos, es decir, en la hipótesis de las personas a quienes el 1º de abril de 1994 les faltaban más de 10 años para reunir los requisitos de causación de la pensión, a falta de regla especial en el artículo 36 y teniendo en cuenta que el inciso segundo *ibídem* solamente ordena la aplicación ultractiva de las reglas de los regímenes especiales sobre edad, tiempo de cotización o servicios prestados, y tasa de remplazo, se les debe aplicar la regla general del artículo 21 de la Ley 100..."

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. M.P Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub 7 de mayo de 2013.

Como consecuencia de esta sentencia, para la pensión de los Congresistas, el IBL se determinaría conforme lo señala el artículo 21 y el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, según el caso.

III. Posteriormente la Corte Constitucional en sentencia SU-230 de 2015 señaló:

“Para la Corte Suprema de Justicia el *“monto”* de la pensión sólo hace referencia al porcentaje (75%); pero el ingreso base de liquidación que se debe tener en cuenta es el que consagra el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993; es decir, el promedio de los salarios devengados que sirvieron de base para los aportes durante los últimos 10 años.

En reiterados pronunciamientos este tribunal de la jurisdicción ordinaria, ha sosteniendo que el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 conservó para sus beneficiarios la aplicación de la normativa anterior en lo relativo a edad, tiempo de servicios y *“monto”* de la prestación, pero no en lo relacionado con el *“ingreso base de liquidación”*, el cual está sometido a la definición consagrada en el inciso 3º del artículo 36 de la citada ley. Para esa corporación el *“monto”* solo se refiere al porcentaje de la base salarial, sin que esta haga parte integrante de aquel, por lo menos en lo que al régimen de transición se refiere, razón por la cual han precisado que se trata de dos nociones distintas e independientes.

En esta providencia, la Corte extiende lo manifestado en la sentencia C-258 de 2013 a todos los beneficiarios del régimen de transición, y reitera las consideraciones allí expuestas relacionadas con el ingreso base de liquidación; así mismo interpretó, lo que a su juicio se debe entender por la expresión *“monto”*, señalando que se refiere únicamente a la tasa de remplazo, y que no incluye el IBL, el cual se deberá determinar conforme lo señala la Ley 100 de 1993.

IV. El Consejo de Estado por su parte, en este interregno expidió sentencias como la de unificación de la Sección Segunda, Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve, del 25 de febrero de 2016, radicación 25000-23-42-000-2013-01541-01, en la cual reiteró lo consignado en la providencia del 4 de agosto de 2010 sobre la interpretación de la Ley 33 de 1985; y planteó argumentos jurídicos en los cuales debatía los postulados expuestos por la Corte en las sentencias C-258 de 2013 y SU- 230 de 2015.

La Corte Constitucional entre otras, con las sentencias sentencia SU-427 de 2016 y la SU-395 del 22 de junio de 2017, mantuvo su posición, y exigió que esta interpretación debía ser tenida como precedente obligatorio.

V. Finalmente, el Consejo de Estado en sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de fecha agosto 28 de 2018, expediente 2001-23-33-000-2012-00143-01, unificó el tema con el siguiente tenor:

**“Fijación de la Regla Jurisprudencial sobre el IBL en el régimen de transición**

**92. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sienta la siguiente regla jurisprudencial:**

“El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985”.

93. Para este grupo de beneficiarios del régimen de transición y para efectos de liquidar el IBL como quedó planteado anteriormente, el Consejo de Estado fija las siguientes subreglas:

94. La primera subregla es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:

- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.
- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

[...]

96. La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

97. Esta subregla se sustenta en el artículo 1º de la Constitución Política que consagra el principio de solidaridad como uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho.

98. El artículo 48 constitucional define la Seguridad Social como “un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en

sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley". El legislador (artículo 2 de la Ley 100 de 1993) explica este principio como "[...] la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil".

99. La interpretación de la norma que más se ajusta al artículo 48 constitucional es aquella según la cual en el régimen general de pensiones, previsto en la Ley 33 de 1985, solo los factores sobre los que se haya realizado el aporte o cotización pueden incluirse como elemento salarial en la liquidación de la mesada pensional.

100. De conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005 por el cual se adiciona el artículo 48, para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio y las semanas de cotización. Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones.

101. A juicio de la Sala Plena, la tesis que adoptó la Sección Segunda de la Corporación, en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y no impedían la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio, va en contravía del principio de solidaridad en materia de seguridad social. La inclusión de todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios fue una tesis que adoptó la Sección Segunda a partir del sentido y alcance de las expresiones "salario" y "factor salarial", bajo el entendido que "constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios" con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad; sin embargo, para esta Sala, dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.

102. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo considera que el tomar en cuenta solo los factores sobre los que se han efectuado los aportes, no afecta las finanzas del sistema ni pone en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de habitantes del territorio colombiano, cuya asegurabilidad debe el Estado, en acatamiento de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia.

103. Por el contrario, con esta interpretación (i) se garantiza que la pensión de los beneficiarios de la transición se liquide conforme a los factores sobre los cuales se ha cotizado; (ii) se respeta la debida correspondencia que en un sistema de contribución bipartita debe existir entre lo aportado y lo que el

sistema retorna al afiliado y (iii) se asegura la viabilidad financiera del sistema.

De la anterior sentencia de unificación podemos extractar:

- Que el régimen de transición contemplado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, únicamente se refiere a la edad, el tiempo de servicios y el monto de la pensión.

- Que monto de la pensión hace referencia únicamente al porcentaje o tasa de remplazo aplicable al IBL, y, por tanto, a las personas cobijadas por el régimen de transición se les debe liquidar su pensión con el IBL en la forma señalada en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993; y además tomando como base los factores sobre los que aportaron al sistema pensional.

-Que deben tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión, solamente los factores salariales sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.

- Que lo liquidado debe ser proporcional a lo cotizado.

- Que los factores salariales, al no determinar el monto de la pensión sino parte de la base de liquidación de la misma, serán aquellos sobre los que el beneficiario aportó al sistema pensional.

El Tribunal Administrativo de Caldas acogió ya en sentencias anteriores esa posición de la Corte Constitucional, como de unificación de la Sala Plena del Consejo de Estado, de fecha 28 de agosto de 2018, referenciado anteriormente.

### **Segundo y tercer problema jurídico**

¿Tiene derecho la señora Londoño Lennis a que se reliquide su pensión de vejez con base en el 75% del promedio del salario devengado en el último año de servicios? ¿o con base en el promedio del salario correspondiente al tiempo que le faltaba para adquirir el derecho, según lo establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993?

¿Qué factores salariales ingresarían a conformar el ingreso base de liquidación de su pensión ordinaria?

**Tesis: La Sala defenderá la tesis de que a la actora no tiene derecho a que el IBL de su pensión esté conformado por los factores salariales percibidos en el último año de prestación de servicios, ya que el ingreso base de liquidación debe calcularse según los postulados de la Ley 100 de 1993, y con los factores salariales del Decreto 1158 de 1994.**

Conforme a la posición actual de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que como se indicó será la que acoge esta Corporación, se entiende entonces que, en aplicación de ésta deben respetarse las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto (tasa de reemplazo) de la pensión que consagraba el régimen pensional anterior, en este caso, la Ley 33 de 1985.

Sin embargo, para determinar el IBL, la liquidación debe regirse por lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y el artículo 21 de la misma norma, dependiendo del tiempo que le faltare al interesado a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones para adquirir el derecho a la prestación.

Así pues, si al 1º de abril de 1994 (empleados nacionales) o al 30 de junio de 1995 (empleados territoriales), la persona beneficiaria del régimen de transición le faltaren menos de 10 años para adquirir el derecho pensional, la liquidación de éste será el promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciera falta para acceder a la prestación, o el cotizado durante todo el tiempo si éste fuere superior. Lo anterior, con la correspondiente actualización con base en la variación del IPC.

Para el caso que convoca la atención de esta Sala, se observa que, para el 1 de abril de 1994, a la señora Londoño Lennis para acceder a su pensión de vejez conforme a la Ley 33 de 1985 le faltaban 12 años para cumplir los 50 años (nació el 09 de julio de 1955 y tenía 8 años laborados (ingresó 1 de octubre de 1985).

Lo anterior significa que la liquidación de su pensión de jubilación debió realizarse en los términos previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años, tal como se efectuó en la resolución del reconocimiento pensional.

Ahora, sobre los factores que se deben tener en cuenta, atendiendo lo dispuesto por la Corte Constitucional en sus sentencias de unificación sobre la materia, los únicos que pueden incluirse para determinar el IBL son aquellos devengados por el accionante

durante el tiempo de liquidación referido y que sirvieron de base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, conforme al Decreto 1158 de 1994, norma que a la letra indica:

**"ARTICULO 1o.** El artículo 6o del Decreto 691 de 1994, quedará así: "Base de Cotización".

El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:

- a) La asignación básica mensual;
- b) Los gastos de representación;
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;
- d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario.
- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;
- f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna;
- g) La bonificación por servicios prestados".

Así las cosas, y en virtud de la nueva postura acogida por este Tribunal en virtud de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, a la actora no le asiste derecho a que se le reliquide su pensión teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

Considera la Sala que la posición de este Tribunal, que es congruente con las posiciones de las Altas Cortes, no conlleva una regresión laboral, pues conforme se observa en la parte motiva de las sentencias antes referidas, el derecho siempre fue, conforme ahora se concede, lo que pasó es que se presentó unas interpretaciones antes de la unificación sobre el tema, que van más allá de la norma, lo que fue posteriormente corregido, para aplicar no una regresión, sino el verdadero derecho consagrado en la ley.

En consecuencia, como la juez de instancia decidió que la accionante no tenía derecho a que se reliquidara su pensión con el 75% del promedio de los factores salariales devengados en el último año de servicios, la providencia de primera instancia deberá ser confirmada.

### **Conclusión**

De conformidad con la normativa y la jurisprudencia citada, y con fundamento en los hechos debidamente acreditados, en un cambio de postura, acogiendo las sentencias de unificación de las Altas Cortes, especialmente la del Consejo de Estado, estima esta Sala de Decisión que a la parte actora no le asiste derecho de acceder a la reliquidación pensional que reclama, en tanto el IBL de las pensiones sujetas a régimen de transición debe calcularse conforme a lo dispuesto por la Ley 100 de 1993, y no de la forma como lo solicitó la parte actora, esto es, con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

### **Costas**

En el presente asunto no se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, que es la demandante, en atención a que sus reclamaciones en sede judicial se realizaron con fundamento en la tesis que para el momento planteaba el Consejo de Estado en relación con el régimen de transición.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

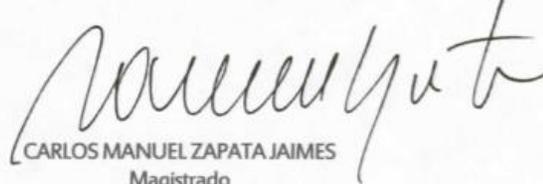
**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el 26 de noviembre de 2019, dentro del proceso que en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovió **NURIA DEL CARMEN LONDOÑO LENNIS** contra **LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**.

**SEGUNDO: SIN COSTAS.**

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, y **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “Justicia Siglo XXI”.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

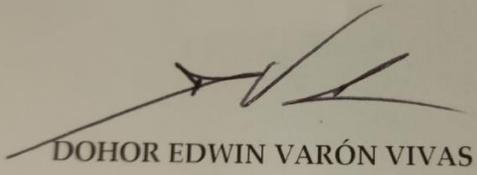
Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada el 11 de agosto de 2022, conforme acta nro. 047 de la misma fecha.



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN  
Magistrado



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
ESTADO ELECTRÓNICO

Notificación por Estado Electrónico nro. 144 del 16 de agosto de 2022

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIALTRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

Manizales, once (11) agosto de dos mil veintidós (2022)

PROCESO No.	17001-33-39-007-2021-00153-02
CLASE	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACCIONANTE	PLINIO AGUIRRE AGUIRRE Y OTROS
ACCIONADOS	AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. MUNICIPIO DE MANIZALES Y CORPOCALDAS,

Procede la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, a decidir sobre la impugnación presentada por el municipio de Manizales, contra el fallo proferido el día 25 de mayo de 2022 por parte del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales, en el cual se declaró la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, y la utilización y defensa del espacio público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

#### PRETENSIONES

Solicita el accionante que se protejan los derechos colectivos al goce del espacio público, y la utilización y, defensa del espacio público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, solicitando en consecuencia se ordene a las accionadas:

***“PRIMERA:*** AMPARAR la protección de nuestros derechos e intereses colectivos expuestos con anterioridad y que se encuentran vulnerados con la omisión de las entidades accionadas.

***SEGUNDO:*** Adoptar todas las medidas administrativas, técnicas y presupuestales para dar solución a la problemática que se menciona.

***TERCERO:*** Empezar las actuaciones tendientes a la mejora de las condiciones de la vía, esto es a través de la pavimentación de la misma y la construcción de cunetas y zanjas y demás obras de manejo de aguas y estabilización de estas.

***CUARTO:*** Estudiar la viabilidad del paso de transporte público por la vía mencionada, teniendo en cuenta la alta demanda del mismo en el sector.

***QUINTO:** Realizar una limpieza y recolección de los residuos que se encuentran en los bordes de la mencionada vía, así como un mantenimiento y monitoreo constante de los sectores con el fin de garantizar el adecuado manejo de los escombros y demás basuras.*

***SEXTO:** Instalación de redes de acueducto y alcantarillado para los sectores de la vereda Mateguadua que carecen de los mismos.”.*

### **HECHOS**

Señalaron los demandantes que, desde el año 2017 han solicitado a diferentes entidades del orden municipal, adecuar la vía que conduce a la vereda Mateguadua, específicamente entre el tramo del sector conocido como “partidas o volteadero de busetas” hasta la salida principal a la vía del municipio de Neira.

Afirman que, aquella vía se compone de carretera destapada “con unos 300 metros de cuneta, pero sin ningún tipo de pavimentación o tratamiento de aguas, lo cual dificulta el paso de vehículos y de cualquier tipo de transporte hacia el sector”.

Aseguran que el mal estado de la vía ha imposibilitado a las empresas de servicios público de transporte colectivo a prestar el servicio y que los taxis se niegan a transitar por el sector.

Señalaron igualmente que existen tramos de la vía cuyas laderas se ven afectadas por el constante arrojo de escombros y desechos que causan “contaminación y presión al terreno”.

Finalmente Indicaron que, las casas que se ubican en la zona del “volteadero de busetas” cuentan con servicios de alcantarillado, sin embargo, cerca de 30 viviendas de la parte baja del sector no cuentan con este servicio público.

### **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA**

**Municipio de Manizales:** manifestó que en aplicación a lo dispuesto en el artículo 195 del Código General del Proceso se abstiene de pronunciarse frente a los hechos de la demanda. Acto seguido se opuso a cada una de las pretensiones.

Como razones de defensa, procedió a transliterar un concepto técnico emitido por la Secretaría de Obras Públicas del Municipio, relacionado al estado de la vía y luego a transcribir un oficio SMM 1203 del 20 de agosto de 2021 emitido por la Secretaría de

Movilidad relacionado con la imposibilidad de prestar el servicio público colectivo de pasajeros en el sector.

De igual forma, puso de presente el principio de sostenibilidad fiscal establecido en el acto legislativo 3 de 2011 para exponer que, si bien el municipio debe atender las necesidades que tiene la ciudadanía, es imposible dar respuesta satisfactoria a todos los requerimientos, situación que debe entender la ciudadanía y no pretender que por vía judicial se solucionen todas las necesidades de infraestructura que los ciudadanos detecten *“lo cual indefectiblemente implica disponer de recursos económicos cuantioso, que impiden hacer inversiones en otros proyectos o programas que quizá sean más urgentes e importantes, (salud, educación, alimentación) y que generen mayor impacto y beneficio de la ciudadanía”*.

Acto seguido formuló las excepciones que tituló y explicó así:

i) **“Improcedencia de la acción”**: argumenta que la administración municipal, no ha vulnerado ni puesto en peligro los derechos colectivos invocados, debido a que el municipio ha atendido y está atendiendo aquel sector a través del convenio suscrito con el comité de cafeteros y a través de las demás secretarías, garantizándole a la comunidad buen desplazamiento por las vías rurales, como se evidencia en los reportes fotográficos.

ii) **“Inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción”**: indica que el presente trámite no corresponde a una acción popular, pues el accionante no acredita la relación de causalidad que pudiera existir entre la presunta afectación del interés colectivo y la acción u omisión del municipio de Manizales, por lo que debe exonerarse a la entidad por no haberse surtido los supuestos sustanciales para que proceda.

iii) **“Carencia de prueba que constituya presunta vulneración de derechos colectivos”**: considera que el actor popular no cumple con la carga dispuesta en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 relacionada a probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se reclama.

iii) **“Genérica de declaratoria oficiosa”**: fundamentada en el artículo 282 del Código General del Proceso.

**Aguas de Manizales S.A. E.S.P.:** se pronunció sobre cada uno de los hechos de la demanda, para luego oponerse a todas las pretensiones. Procedió a proponer las excepciones que denominó y fundamentó así:

i) **“Falta de legitimación”:** explica que según lo establecido en los artículos 365, 366 y 367 de la Constitución Política y 5 de la Ley 142 de 1994 la prestación del servicio de alcantarillado es responsabilidad y obligación de los municipios.

Luego, explica que el artículo 2.3.1.3.2.2.6 del Decreto 1077 de 2015 señala que, para acceder al servicio público de acueducto y alcantarillado el inmueble debe estar dentro del perímetro del servicio, y la empresa no tiene infraestructura de alcantarillado en el sitio y por tanto en los predios del sector no hay suscriptores actualmente de esta entidad.

ii) **“Inexistencia de derechos colectivos vulnerados por parte de Aguas de Manizales S.A. E.S.P. “:** indica que al no contar Aguas de Manizales S.A. E.S.P con redes de acueducto y alcantarillado en la zona esgrimida por el accionante, la empresa no ha vulnerado derechos colectivos en el caso.

iii) **“Inexistencia del nexo causal”:** en relación con los hechos que manifiesta los accionantes, señala que no existe responsabilidad alguna por parte de la empresa, y por lo tanto carece de todo fundamento o argumento técnico responsabilizar a Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

iv) **“Excepción genérica de declaración oficiosa”:** fundamentada en el artículo 282 del Código General del Proceso.

**Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS:** manifiesta que no le constan los hechos de la demanda. Respecto de las pretensiones indicó que opone a la prosperidad de todas y cada una de ellas.

Como excepciones propuso las que denominó:

i) **“Falta de legitimación en la causa por pasiva”**, argumentando que ninguna de las pretensiones de la demanda se encuentra dentro de la órbita de competencias que el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 le otorgó.

ii) **“La competencia para la atención y prevención de desastres corresponde a los entes territoriales”**, aduciendo que es competencia de las autoridades municipales ocuparse de

las situaciones de vulnerabilidad por las condiciones del suelo cuando este proclive a derrumbes, deslizamientos o situaciones similares y más si se trata de la infraestructura vial municipal. Hace alusión al principio de subsidiariedad negativa para significar que, de existir un riesgo de ocurrir un desastre deberá abstenerse la autoridad con rango superior de intervenir cuando puede ser asumida por la autoridad local. Concluye que es la entidad territorial la única sobre la cual radica la competencia para ejecutar las obras necesarias para la construcción de obras de mitigación del riesgo sobre los taludes que hacen parte de la vía municipal de la vereda Mateguadua.

iii) **“Prestación eficiente de los servicios públicos en el municipio de Manizales, Caldas, corresponde a la empresa prestadora de los servicios públicos y/o al ente territorial”**. explica que según lo dispuesto en los artículos 365 a 370 de la Constitución Política, se encuentra en cabeza de los municipios la prestación de los servicios públicos a los habitantes de su territorio, en consecuencia, la prestación del servicio público de saneamiento básico en las modalidades de alcantarillado y aseo.

iv) **“CORPOCALDAS ha actuado conforme a los postulados legales y constitucionales”**. afirma que un representante de la entidad asistió al sector de los hechos en virtud de una solicitud del señor Corregidor del Corregimiento “El Manantial”, visita de la cual se elaboró el Oficio 2021-IE-00012239 del 1 de agosto de 2021 que contiene unas recomendaciones técnicas y el cual se remitió al municipio de Manizales como autoridad competente.

#### **AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

De conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 29 de octubre de 2021, la cual fue declarada fallida.

#### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**La parte demandante:** conforme a la constancia secretarial del juzgado la parte actora guardó silencio.

**El Municipio de Manizales:** conforme a la constancia secretarial del juzgado la entidad territorial guardó silencio.

**Corpocaldas:** conforme a la constancia secretarial del juzgado la entidad accionada guardó silencio.

**Aguas de Manizales S.A. E.S.P:** aludiendo al testimonio rendido por el Subgerente de Operaciones de Aguas de Manizales Ingeniero Daniel Andrés Giraldo Ospina, señala que dejó claro que, en el sector no se cuenta con infraestructura operada por Aguas de Manizales S.A. E.S.P., lo que corrobora lo manifestado en el informe técnico anexo a la contestación a la demanda. Manifiesta que la empresa tiene la disposición de prestar el servicio de acueducto siempre y cuando se cumplan con los requisitos que como usuarios les corresponde según la Ley.

Insiste en que las demás pretensiones no tienen relación directa con el objeto social de la empresa, y puntualiza sobre la competencia del municipio de Manizales de prestar el servicio público de alcantarillado. Por último, solicita sea absuelta de toda responsabilidad resolviendo la prosperidad de las excepciones propuestas.

**El Ministerio Público:** conforme a la constancia secretarial del Juzgado el Ministerio Público guardó silencio.

#### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

A través de sentencia del 25 de mayo de 2022, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito declaró la vulneración de los derechos colectivos por parte del municipio de Manizales.

El juzgado concluyó después de hacer un análisis probatorio y normativo que, se encuentra probado el defectuoso estado de la vía ubicada desde “el volteadero de busetas” hasta la vía rural que conduce a la Vereda Mateguadua. Que se encuentra demostrado que, la vía no cuenta con las condiciones técnicas adecuadas para el tránsito de vehículos y peatones de forma segura, además que las laderas contiguas a la mencionada vía son objeto de depósito de escombros y desechos que causan contaminación y presión sobre el terreno, propiciando un posible movimiento de tierras. Además, que el mal estado de la vía ha imposibilitado a las empresas de servicios públicos de transporte colectivo e individual de pasajeros a prestar el servicio., razones para colegir la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa del espacio público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Por otra parte, frente al servicio de acueducto y alcantarillado que se pide, señala que, no demostró el actor popular que haya falencia de las condiciones técnicas les corresponde garantizar, así como tampoco que algún operador de este servicio se haya negado a

prestarlo; de contera, concluyó que las entidades demandadas no han vulnerado el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; pese a lo anterior, tomó medidas en cabeza de la administración y de los usuarios para solucionar la problemática del sector.

En virtud de lo anterior se consignó en la parte resolutive:

**PRIMERO: DECLARAR PROBADAS** las excepciones denominadas “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, “LA COMPETENCIA PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES CORRESPONDE A LOS ENTES TERRITORIALES”, “PRESTACIÓN EFICIENTE DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES, CALDAS, CORRESPONDE A LA EMPRESA PRESTADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y/O AL ENTE TERRITORIAL”, “CORPOCALDAS HA ACTUADO CONFORME A LOS POSTULADOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES”, “CUMPLIMIENTO INTEGRAL Y DILIGENTE DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS POR LA LEY A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS – CORPOCALDAS, EN ATENCIÓN A SU ÓRBITA DE COMPETENCIA”, “INEXISTENCIA DE UNA OMISIÓN O ACCIÓN TRANSGRESORA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DEPRECADOS POR PARTE DE CORPOCALDAS, EN ATENCIÓN A SU ÓRBITA DE COMPETENCIA”, propuestas por CORPOCALDAS.

Igualmente, se declaran probadas las excepciones de “FALTA DE LEGITIMACIÓN”, “INEXISTENCIA DE DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS POR PARTE DE AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.”, “INEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL” propuestas por Aguas de Manizales S.A. E.S.P.

**DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones “IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN”, “INEXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES PARA INCOAR LA ACCIÓN” y “CARENCIA DE PRUEBA QUE CONSTITUYA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS” propuestas por el Municipio de Manizales.

**SEGUNDO: DECLARAR** que el municipio de Manizales ha vulnerado los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa del espacio público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

**TERCERO: ORDENAR** al municipio de Manizales a: (i) proceder a realizar las gestiones presupuestales, técnicas, operativas y de ejecución, en un plazo máximo de seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, para pavimentar y adecuar, de acuerdo a las condiciones técnicas, la vía que desde el sector conocido como “el Volteadero de busetas” conduce a la Vereda Mateguadua, misma que se encuentra inmersa en la ruta de la vía principal que conduce al municipio de Neira hasta el corregimiento del Bajo Corinto del municipio de Manizales, y (ii) en asocio con la Unidad de Gestión del Riesgo realizar campañas de concientización orientadas a sensibilizar a la comunidad de las consecuencias ambientales de las acciones de depósito de basuras y

escombros en la ladera, poniéndoles de presente las sanciones económicas previstas por el ordenamiento jurídico para los infractores. De existir basuras y escombros en la actualidad, deberá el Municipio de Manizales proceder a gestionar su recolección y a adelantar a través de las dependencias competentes los procesos sancionatorios a que haya lugar.

**PARÁGRAFO:** Una vez adecuada la vía, deberá el ente territorial, a través de su Secretaría de Movilidad bajo la égida de la Ley 336 de 1996, proceder a conformar la ruta de transporte y entregarla en licitación pública a operador habilitado para la prestación del servicio público de transporte.

**CUARTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda de acuerdo con las consideraciones de esta sentencia.

**QUINTO: CONFÓRMESE** el Comité de Verificación del cumplimiento del fallo de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por el accionante, el Secretario de Obras Públicas del municipio de Manizales, un delegado de la Unidad de Gestión del Riesgo del municipio de Manizales y un delegado de la Personería de Manizales a fin de que le hagan seguimiento del cumplimiento de la decisión adoptada en esta providencia.

**SEXTO: SE ORDENA** la publicación de la parte resolutive de la presente sentencia en un diario de amplia circulación a cargo del municipio de Manizales Hecho lo anterior deberá remitir al Despacho constancia de la publicación.

**SÉPTIMO: EXPEDIR** copia de este fallo con destino a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**OCTAVO: EJECUTORIADA** esta providencia archívense las diligencias previas las anotaciones respectivas.

### **FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN**

**Municipio de Manizales:** presentó recurso de alzada contra la providencia de primera instancia, instando para que se revoque la sentencia en cuanto declara la vulneración de los derechos colectivos por parte de esta entidad territorial.

Indicó que el municipio de Manizales no ha vulnerado los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa del espacio público, y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, toda vez que, el sector conocido como vereda MATEGUADUA tiene transporte público como se manifestó desde la contestación de la demanda, asignación de la ruta que data desde el año 2015 mediante resolución 202 del 30 de abril de 2015, pero el pequeño tramo que se solicita fue suspendido por las condiciones de taludes y riesgo que presenta el sector, por lo anterior no era necesario

ordenar una licitación para asignación de dicha ruta, por lo que se solicita se revoque dicha orden.

Adicional esta zona colinda con laderas de fuerte pendiente, y teniendo en cuenta que los vehículos que transitarían corresponden a buses, a concepto de la Unidad de Riesgo no se considera viable la implementación de dicha vía para uso de transporte público, ya que se estarían generando panoramas de riesgo para los transeúntes, así como posibles accidentes rodamiento de vehículos sobre las laderas, finalmente, se considera que, al aumentar el tránsito de vehículos de tamaño y peso considerable, estarían generando variaciones en los terrenos de las laderas, lo que favorecería la presencia de procesos erosivos e inestabilidad de los suelos.

En el presente asunto existe una pugna de derechos en conflicto, relacionados con riesgo a la vida por las condiciones del sector ya explicados, y la supuesta afectación del transporte público en un sector de la vereda Mateguadua.

Señala que, al respecto vale la pena indicar que, no existe prueba dentro del expediente que llegue a concluir que, de no ejecutar las obras que menciona el actor popular sobrevenga un perjuicio irremediable para la comunidad; máxime cuando se le han realizado el mantenimiento a dicho sector hasta donde técnicamente ha sido viable. Es por lo anterior, que no en el presente asunto debemos atenernos a la aplicación del test de razonabilidad y proporcionalidad explicada por la Corte Constitucional en sentencias tales como C-022/96.

De otra parte, y en caso de que se confirme la citada sentencia, para realizar la intervención en la vía con pavimentación, construcción de cunetas y obras de manejo de aguas, el plazo de seis (6) meses es insuficiente, puesto que se deben apropiar recursos para efectuar estudios y diseños, adicional a esto se deben publicar los procesos contractuales en la plataforma secop 2, son trámites de ley que requieren tiempo para su aplicación. Finalmente señala, que así en la vía se construyan obras de pavimentación y manejo de aguas, el corredor vial Central-Bajo Corinto no es apto para albergar la ruta de transporte público tal como lo cita la Unidad de Gestión del Riesgo-UGR en su concepto técnico UGR 1905-2021 GED 32725-2021 de julio 27 de 2021.

#### **CONSIDERACIONES**

Persigue la parte accionante que, mediante la acción contemplada en el artículo 88 constitucional, se garantice el acceso a los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa del espacio público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, ordenando en consecuencia se pavimente la vía objeto de la presente acción y se estudie la viabilidad de establecer una ruta de transporte público en la vía que conduce a la vereda Mateguadua, específicamente entre el tramo del sector conocido como "partidas o volteadero de busetas" hasta la salida principal a la vía del municipio de Neira

El artículo 88 de la Carta Política dispone en su inciso primero,

"La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella".

El artículo reproducido fue desarrollado por la referida Ley 472 de 1998, que en su artículo 2 establece que, las acciones populares "son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos"; que "se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".

El artículo 9 de la disposición citada preceptúa que "Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos", acción que, a voces del artículo citado, "podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo". (Subraya la Sala)

De acuerdo a lo anterior, se tienen entonces como elementos necesarios para la procedencia de la acción popular, los siguientes:

- a) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos e intereses.

c) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

#### **Problema Jurídico.**

Corresponde entonces establecer a la Sala, de conformidad con las pruebas aportadas y recaudadas en el curso de trámite, si el municipio de Manizales vulneró los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa del espacio público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por no pavimentar la vía que conduce a la vereda Mateguadua, específicamente entre el tramo del sector conocido como “partidas o volteadero de busetas” hasta la salida principal a la vía del municipio de Neira.

#### **Análisis Probatorio.**

En el cartulario fue allegado el siguiente material probatorio:

➤ Oficio SOPM-GP-0489 emitido el 3 de marzo de 2021 por el Secretario de Despacho de la cartera de Obras Públicas del Municipio de Manizales, como respuesta a petición formulada por uno de los accionantes. En este se indica: *“La Secretaría de Obras Públicas por intermedio de la Unidad de Vías Rurales instala Placa- Huellas en las vías en el sector donde usted hace el requerimiento, para la instalación de la Placa Huella la vía no cumple con estas características, ya que es moderadamente plano”*. Así las cosas, la Secretaría de Obras Públicas a través de la Unidad de Vías, Rurales incluirá esta vía en la lista de necesidades, para la instalación de un pavimento y podrá ser atendida de acuerdo a la disponibilidad presupuestal”. (Documental que reposa en el archivo PDF nro. 02 del expediente digital de primera instancia).

➤ En el documento titulado “Acta para Visitas de Inspección, Observación o Recolección de Información” suscrita por Técnico Operativo de la Secretaria de Obras Públicas del Municipio de Manizales como resultado de la visita técnica que se realizó el 2 de febrero de 2021 al trayecto vial reseñado en los hechos, se consigan que se debe incluir la vía en la lista de necesidades para que se ejecute obras de pavimentación de la misma (Ibidem).

➤ Se allega copia del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales 2017-2031 en su componente rural. (Documental que reposa en el archivo en PDF nro. 08 del expediente digital de primera instancia).

➤ Se allega Oficio 2021-IE-00012239 del 1 de agosto de 2021 suscrito por el Subdirector de Infraestructura Ambiental de CORPOCALDAS dirigido al Corregidor de “El Manantial” en el que se exponen unas recomendaciones hechas al municipio de Manizales sobre una ladera contigua al tramo vial objeto de esta demanda, recomendando realizar un monitoreo permanente de la vía para evitar la acumulación de los residuos sólidos que se arrojan en la vía, y retirar los mismos. (ibidem).

➤ Documento Denominado “Manual de Mantenimiento de Carreteras – Especificaciones Generales de Mantenimiento de Carreteras – 2016” elaborado por el Instituto Nacional de Vías – INVIAS. (Ibidem)

➤ Oficio UGR 1905-2021 ged 32726-2021 emitido el 27 de julio de 2021 por Directora Técnica de la Unidad de Gestión del Riesgo del Municipio de Manizales y en el que se consignó: *“la vía Bajo Corinto – Neira, presentan afectaciones por amenazas y riesgo por deslizamientos en rango medio-alto, estando en mayor proporción en un rango alto, esto justificado en las fuertes pendientes que presentan estos terrenos, propensos a presentar movimientos en masa. (...) “adicional esta zona colinda con laderas de fuerte pendiente, y teniendo en cuenta que los vehículos que transitan corresponden a buses, a concepto de la Unidad no se considera viable la implementación de dicha vía para uso de transporte público, ya que se estarían generando panoramas de riesgo para los transeúntes, así como posibles accidentes rodamientos de vehículos sobre las laderas”.* (Documental que reposa en el archivo PDF nro. 09 del expediente digital de primera instancia).

➤ Oficio SMM 1203 suscrito el 20 de agosto de 2021 por el Secretario de Movilidad del Municipio de Manizales a través del cual se informó *“frente a la pretensión que se contrae*

*a que se estudie la viabilidad de paso de transporte público por la vía mencionada, teniendo en cuenta la alta demanda del mismo sector, este despacho considera que no es posible atender la misma hasta tanto no se mitiguen las amenazas en vía, situación que es del exclusivo resorte de la Secretaría de Obras Públicas Municipales". (Ibidem).*

➤ Se allega copia del Convenio celebrado entre el Municipio de Manizales y la Federación Nacional de Cafeteros – Comité Departamental de Cafeteros de Caldas actuando en su doble condición como administradora del fondo nacional del Café, como cofinanciador del convenio y como ente privado en su ejecución", cuyo objeto es: *"Intervención de vías rurales del orden municipal establecido en la table 18 del numeral 3.2.2.4.1.1. del Documento Técnico de Soporte DTS-Componente Rural del Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales POT 2017-2031 (Acuerdo Municipal 0958 de 2017), y según priorizaciones técnicas del Municipio de Manizales a través de la Secretaría de Obras Públicas y el Comité Departamental de Cafeteros de Caldas (...)"*. De igual forma se indica que en virtud de la ejecución del contrato en mención a la vía objeto de la presente acción se le realizó mantenimiento mecanizado entre el 19 y el 23 de abril de 2021 (Ibidem).

➤ Informe Técnico Vereda Mateguadua Tramo Vial al Municipio de Neira – Volteadero de Busetas suscrito por funcionarios de Aguas de Manizales S.A. E.S.P. en el que se plasmó aspectos como: *"La empresa Aguas de Manizales actualmente no tiene cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado, toda vez que no tenemos redes e infraestructura en el sector" la empresa tiene la disponibilidad de prestar el servicio de acueducto a las viviendas del sector (,..) la acometida interna de cada vivienda la debe realizar el usuario, antes de presentar documentos a la empresa y como la empresa no tiene cobertura de alcantarillado en el sector, cada usuario debe tener solución de vertimientos de aguas residuales de acuerdo al punto 5 del artículo 2.3.1.3.2.2.6 del decreto 1077 de 2015"*. (Documental que reposa en el archivo PDF nro. 09 del expediente digital de primera instancia).

Conforme a las pruebas allegadas se tiene que, el municipio de Manizales sostiene que, a la vía se le realizó mantenimiento mecanizado entre el 19 y el 23 de abril de 2021 producto del convenio de mantenimiento que se tiene suscrito con el Comité Departamental de Cafeteros, el cual se ejecuta por medio del "Peón Caminero" quien se encarga de labores de rocería, limpieza de cunetas, alcantarillas y remoción de pequeños derrumbes. Respecto a la pavimentación de la vía, construcción de cunetas, zanjas y demás obras de manejo de aguas, indicó que esta necesidad será incluida en el inventario de la Secretaría de Obras

Públicas para ser ejecutado de acuerdo con un orden de prioridad y con los recursos que se cuente en futuras vigencias fiscales. Por último, sostiene que no es posible prestar el servicio público de transporte hasta tanto la vía no cuente con las condiciones técnicas adecuadas.

## MARCO NORMATIVO

En lo que respecta a la autoridad competente en la pavimentación de la vía objeto de la presente acción, se tiene:

La Constitución Política de 1991, establece:

“ARTÍCULO 311. Al Municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

El artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios señala:

“Artículo 6°: El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 quedará así: Artículo 3° Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

[...]

23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales y del Departamento las que sean Departamentales.”

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Carta Política, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

El espacio público viene definido en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989 como:

“...(...) el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de las

necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, entre otros.

La Ley 388 de 1997, también asigna dentro de las funciones de los municipios las siguientes:

“ARTICULO 8o. ACCIÓN URBANÍSTICA. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

[...]

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes. (...).

De manera concreta la Ley 715 de 2001, que derogó la Ley 60 de 1993, dispone:

“Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

6.4. En materia de transporte

76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente. Las vías urbanas que forman parte de las carreteras nacionales seguirán a cargo de la Nación.

Conforme la normativa en cita, es claro que compete a los municipios, la construcción y manteniendo de vías urbanas y rurales que estén a su cargo, para lo cual disponen no solo de los recursos propios sino también de los provenientes del Sistema General de Participaciones u otros recursos.

Ahora bien, pese a que de acuerdo al material probatorio obrante en el cartulario se pudo establecer que, el municipio de Manizales realizó un mantenimiento mecanizado entre el 19 y el 23 de abril de 2021 producto del convenio de mantenimiento que se tiene suscrito con el Comité Departamental de Cafeteros en la vía objeto de la presente acción, el cual se ejecuta por medio del "Peón Caminero", quien adelanta labores de rocería, limpieza de cunetas, alcantarillas y remoción de pequeños derrumbes, encuentra esta Sala que dichas acciones corresponden a un mantenimiento de las condiciones de la vía como tal, y no a un proyecto de adecuación de conformidad con las condiciones técnicas de infraestructura requerida, teniendo en cuenta que de acuerdo a los informes presentados por la Unidad de Riesgo del municipio y la Secretaria de Obras del municipio, la vía que conduce a la vereda Mateguadua, específicamente entre el tramo del sector conocido como "partidas o volteadero de busetas" hasta la salida principal a la vía del municipio de Neira, requiere obras de pavimentación, manejo de aguas lluvias y mitigación de los riesgos que presenta la vía.

Conforme a lo anterior, y al tener establecido con el material probatorio obrante en el proceso, las condiciones irregulares en las que se encuentra la vía, tal y como lo considero la Juez de instancia, se está poniendo en riesgo la vida e integridad de las personas que la transitan, además de no posibilitar la prestación del servicio público de transporte. Por lo tanto, está obligado el Municipio de Manizales a efectuar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para la construcción y mantenimiento de esta vía rural para garantizar el paso de peatones y vehículos de forma segura.

Ahora bien, respecto de la prestación del servicio público de transporte, en la vía que desde el sector conocido como "el Volteadero de busetas" conduce a la Vereda Mateguadua, misma que se encuentra inmersa en la ruta de la vía principal que conduce al Municipio de Neira hasta el corregimiento del Bajo Corinto del municipio de Manizales, encuentra esta Sala que si bien la Unidad de Riesgo del municipio informa que debido a las condiciones de la vía no es posible prestar dicho servicio por los riesgos que implica, también lo es que la Secretaria de Movilidad del ente municipal, informa que solo es posible analizar la posibilidad de prestar dicho servicio, si se mitigan las condiciones de riesgo que presenta la vía.

En este sentido, y si bien la orden dada en primera instancia es conformar la ruta de transporte en dicha vía una vez se realicen las obras que requiere la misma, encuentra esta Sala que es necesario modificar dicha orden, en el sentido ordenarle al municipio que una vez que realice las obras que requiere la vía en cuestión, se analice con las dependencias pertinentes la posibilidad de prestar el servicio de transporte público en condiciones de seguridad tanto para los pasajeros, como para los transportadores, garantizando que la prestación de dicho servicio no va a generar unos mayores riesgos a los que ya presenta la vía.

Ahora bien, respecto de la aseveración del municipio que el plazo otorgado en primera instancia para la realización de las obras, de seis (06) meses, resulta insuficiente, encuentra esta Sala que, efectivamente el plazo no es razonable, frente a las actividades presupuestales primero de estudios, luego para la realización de las obras recomendadas en el mismo, las licitaciones y demás aspectos necesarios, por lo que se modificará la orden, en el sentido que los seis(6) que se otorgan corresponde a la finiquito presupuestal y contractual de los estudios necesarios, y se otorgará un plazo adicional a los primeros 6 meses, para que el municipio realice las obras ordenadas en el estudio y concernientes a la defensa de los derechos colectivos aquí estudiados.

### **Conclusión.**

Conforme a lo probado, considera la Sala que hay lugar al amparo de los derechos colectivos invocados, sin embargo se harán dos modificaciones, una respecto al plazo para la realización de las obras, y otra en el sentido que, una vez se realicen las obras que requiere la vía en cuestión, deberá el municipio de Manizales analizar con las dependencias pertinentes la posibilidad de prestar el servicio de transporte público en condiciones de seguridad tanto para los pasajeros, como para los transportadores, garantizando que la prestación de dicho servicio no va a generar unos mayores riesgos a los que ya presenta la vía, de esos estudios y decisiones deberán informarlos al Comité de Verificación y cumplimiento, en todo caso al vencimiento de los nuevos plazos ahora señalados, se deberá rendir un informe al juez de primera instancia, para que se tomen las decisiones judiciales a que haya lugar.

### **COSTAS**

No se condena en costas por ser una acción constitucional, presentada en defensa del interés público.

Es por lo expuesto que la Sala Primera de Decisión del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia en nombre de la **República de Colombia** y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**1.MODIFICAR EL ORDINAL TERCERO** de la sentencia proferida por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, el 25 de mayo de 2021, dentro del presente medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos promovido por **PLINIO AGUIRRE AGUIRRE Y OTROS** contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES, AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P Y CORPOCALDAS**, en el siguiente sentido:

El plazo otorgado en primera instancia para la realización de las obras, se modificará en el sentido que, el municipio de Manizales, tendrá un término de seis (6) meses, a partir de la ejecutoria de esta sentencia para adelantar los estudios necesarios para determinar qué y cuales obras adelantar, cumplidos estos, la contratación y las obras recomendadas en el estudio, deberán realizarse dentro de los seis(6) meses siguientes, esto es que el plazo total para el estudio y la realización de las obras será de un año, a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

Adicionalmente que, una vez se realicen las obras que requiere la vía en cuestión, deberá el municipio de Manizales analizar con las dependencias pertinentes la posibilidad de prestar el servicio de transporte público en condiciones de seguridad tanto para los pasajeros, como para los transportadores, garantizando que la prestación de dicho servicio no va a generar unos mayores riesgos a los que ya presenta la vía, en un plazo máximo de tres (3) meses siguientes.

**2.ADICIONAR** al numeral quinto de la sentencia, para **ORDENAR** que, al vencimiento de los plazos ahora señalados, el municipio de Manizales, deberá rendir informe al Comité de Verificación creado por el Juzgado y en todo caso al mismo juzgado, para que se tomen las decisiones judiciales a que haya lugar.

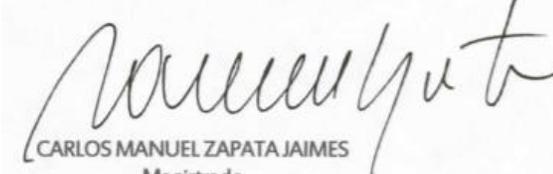
**3.CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia recurrida.

**4.SIN COSTAS** en esta instancia, según lo indicado en la parte motiva.

**5.EJECUTORIADA** esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen y **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

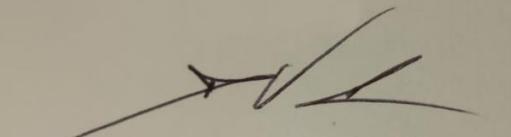
Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada el 11 de agosto de 2022 conforme acta nro. 047 de la misma fecha.



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**  
Magistrado



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**ESTADO ELECTRÓNICO**

Notificación por Estado Electrónico nro. 144 del 16 de agosto de 2022

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Con fundamento en el artículo 131 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, procede el Tribunal Administrativo de Caldas a decidir sobre el impedimento manifestado por la Juez Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales para conocer el proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por **VALERIA CAÑAS CARDONA** contra la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**.

**ANTECEDENTES**

Con libelo presentado el 08/04/2022, Cañas Cardona, entre otras pretensiones, solicitó se declare la nulidad de la Resolución Nro. DESAJMAR 21-444, la cual fue suscrita el día 29 de septiembre de 2021 “ Por medio de la cual se resuelve un Derecho de Petición”, acto administrativo que fue notificado el día 04 de octubre de 2021 por correo electrónico; ii) Resolución Nro. RH 3472 del 24 de marzo de 2022 “Por medio del cual se resuelve Recurso de Apelación”, acto administrativo que fue notificada por correo electrónico el día 04 de abril de 2022, por medio de las cuales se niega a la demandante el reconocimiento y pago como factor salarial y prestacional de la “bonificación judicial” señalada en el Decreto 383 y 384 de 2013, así como su reliquidación.

A título de restablecimiento del derecho, impetra se condene a la entidad accionada a liquidar y pagar la señalada bonificación del decreto 383 de 2013, con la inclusión de la misma en su asignación básica y así tener incidencia directa en las prestaciones sociales y demás emolumentos que percibidos como servidor judicial.

**EL IMPEDIMENTO**

La Juez Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales, el 06 de julio de 2022 manifestó su impedimento para conocer de la demanda con fundamento en la causal del numeral 1 del artículo 141 del C.G.P., por remisión que hace el artículo 130 del CPACA, puesto que, en su sentir, tiene interés directo en las resultas del proceso, causal de impedimento que,

igualmente señala, cobija a los demás Jueces Administrativos del Circuito de Manizales. Siendo repartida a este Despacho el 17 de marzo de 2022.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN**

Los impedimentos tienen como fundamento la integridad moral del funcionario que los declara, quien en razón de la existencia de ciertas situaciones comprobadas puede sentirse condicionado, bien en su fuero interno o en sus circunstancias externas. Sobre el particular, el Honorable Consejo de Estado ha expresado que:

**“...los impedimentos como las recusaciones son mecanismos jurídicos dirigidos a garantizar que las decisiones judiciales se adopten con sujeción a los principios de imparcialidad, independencia y transparencia que gobiernan la labor judicial. Por tanto, cuando se presenta alguna situación que puede dar lugar a una decisión parcializada, es decir que comprometa el recto entendimiento y aplicación del orden jurídico a un caso concreto, es necesario que el operador judicial en forma anticipada y con fundamento en las causales determinadas taxativamente por el Legislador exprese tal circunstancia, como lo ordena el artículo 149 del Código de Procedimiento Civil. Así cada persona que acude a un Juzgado o Tribunal puede tener la confianza plena de que las decisiones adoptadas se proferirán dentro del margen de objetividad, imparcialidad y justicia que se demandan de los titulares de la función jurisdiccional...”<sup>1</sup>.**

El artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, además de remitir al artículo 150 del CPC (entiéndase artículo 131 del Código General del Proceso) prevé las causales de impedimento y recusación de los jueces y magistrados de esta jurisdicción especializada. El numeral 1 del artículo 141 del CGP indica como motivos de recusación:

**“1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso**

La “bonificación judicial” que pretende la parte nulidisciente sea incluida como factor salarial y prestacional se encuentra prevista en el Decreto 383 de 2013<sup>2</sup>, cuyo artículo 1º dispone también el reconocimiento de dicho rubro en favor de los Jueces del Circuito:

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado.- Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, 3 de febrero de 2011. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Álvaro Arcila. Radicación: 25000-23-25-000-2010-00749-01(2350-10).

<sup>2</sup> Expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública “Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones”.

**“ARTÍCULO 1º. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos números 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el Decreto número 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.**

La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1o de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas, así:

[,,]

3. Para los cargos de los Juzgados de Circuito, Especializado, Juzgados de Tribunal Penal Militar y Juzgados de Justicia Penal Militar, relacionados a continuación la bonificación judicial, será:

DENOMINACIÓN DEL CARGO	MONTO DE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL A PAGAR MENSUALMENTE CADA AÑO		
	Año 2016	Año 2017	Año 2018
Juez Penal del Circuito Especializado	2.509.062	2.990.321	3.583.675
Coordinador de Juzgado Penal del Circuito Especializado	2.509.062	2.990.321	3.583.675
Juez de Dirección o inspección	2.509.062	2.990.321	3.583.675
Fiscal ante Juez de Dirección o de Inspección	2.509.062	2.990.321	3.583.675
Auditor de Guerra de Dirección o de Inspección	2.491.678	2.969.604	3.558.846
<b>Juez del Circuito</b>	<b>2.196.230</b>	<b>2.617.486</b>	<b>3.136.860</b>
Juez de División o de Fuerza Naval, o de Comando Aéreo o de Policía Metropolitana	2.196.230	2.617.486	3.136.860
Fiscal ante Juez de División o de fuerza naval o de Comando Aéreo o de Policía Metropolitana	2.196.230	2.617.486	3.136.860
Auditor de Guerra de División o de fuerza naval o de Comando Aéreo o de Policía Metropolitana	2.272.185	2.708.010	3.245.346

Juez de Brigada o de base Aérea o de Grupo	2.358.938	2.811.402	3.369.253
Aéreo o de Escuela de Formación o de			
Departamento de Policía			
Fiscal ante Juez de Brigada o de base aérea,	2.358.938	2.811.402	3.369.253
o de Grupo Aéreo o de Escuela de Formación			
o Departamento de Policía			
Juez de Instrucción Penal Militar	2.358.938	2.811.402	3.369.253
Auditor de Guerra de Brigada, o de Base	2.358.938	2.811.402	3.369.253
Aérea, o de Grupo Aéreo, o de Escuela de			
formación o de Departamento de Policía			
Asistente Social Grado 1	1.901.012	2.265.642	2.715.201
Secretario	1.688.165	2.011.969	2.411.194
Oficial Mayor o Sustanciador	1.416.093	1.687.712	2.022.596
Asistente Social Grado 2	1.168.486	1.392.611	1.668.940
Escribiente	1.008.526	1.201.969	1.440.469

(...)” /Negrillas de la Sala/.

En el *sub-lite* la señora Juez Administrativo manifestó que, le asiste un interés directo en las resultas del proceso en la medida que, tiene el mismo derecho deprecado por el actor, aspecto que a juicio de esta Sala de Decisión legitiman el óbice manifestado por la funcionaria, y que cobija así mismo a los demás Jueces Administrativos del Circuito de Manizales y por ende, fuerza a resolver favorablemente la declaración materia de estudio.

En consecuencia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 131 de la Ley 1437/11 y el artículo 30 del Acuerdo 209 de 1997<sup>3</sup> del Consejo Superior de la Judicatura, **FÍJASE** como fecha y hora para la elección pública del conjuer que deba actuar en el presente trámite, el día **VIERNES VEINTISÉIS (26) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022) A LAS NUEVE DE LA MAÑANA (9:00 AM)**, diligencia que será dirigida por el Magistrado Ponente., de manera virtual, conforme la autorización de la Sala Plena del Tribunal Administrativo.

<sup>3</sup> “Por el cual se establecen las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales administrativos.”, modificado por el Acuerdo No. PSAA12-9482 de 30 de mayo de 2012.

Para el efecto, por la Secretaría **CONVÓCASE** a la parte demandante y a los conjuces que integran la lista.

Por lo discurrido, el Tribunal Administrativo de Caldas SALA DE DECISIÓN,

### RESUELVE

**PRIMERO: ACÉPTASE** la declaración de IMPEDIMENTO manifestada por la Juez Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales, el que igualmente cobija a los demás jueces administrativos del circuito de Manizales, para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada por **VALERIA CARDONA CAÑAS** contra la **NACIÓN – RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**.

**SEGUNDO: FÍJASE** como fecha y hora para el sorteo de conjuce que deba actuar en el presente trámite, el **VIERNES VEINTISÉIS (26) DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022) A LAS NUEVE DE LA MAÑANA (9:00 AM)**.

**TERCERO: COMUNÍQUESE** el presente auto a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Manizales, para los fines pertinentes.

### NOTIFÍQUESE

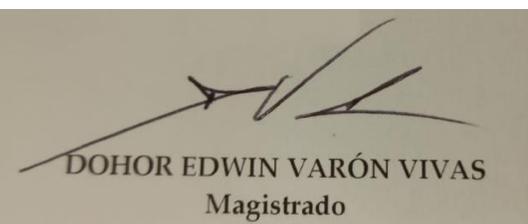
Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión Virtual celebrada el 11 de agosto de 2022, conforme acta nro. 047 de la misma fecha.



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**  
Magistrado



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**ESTADO ELECTRÓNICO**

Notificación por Estado Electrónico nro. 144 del 16 de agosto de 2022

17001-23-33-000-2017-00370-00

*Irma Lucia Londoño Patiño Vrs Procuraduría General de la Nación*

*Nulidad y restablecimiento del derecho*

*Auto fija litigio, decreta pruebas y  
corre traslado para alegar de conclusión  
Auto interlocutorio n° 066*

**CONSTANCIA SECRETARIAL:**

Informando a la señora Conjuez ***Dra. Beatriz Elena Henao Giraldo*** que el 01 de septiembre de 2020 se cumplió el término de contestación de la demanda, el llamado fue atendido por la demandada, quien, entre otras, presentó una única excepción de prescripción, la cual es mixta y puede resolverse en la sentencia. El 26 de julio de 2021 y a través del artículo 110 del CGP se le corrió traslado. Ambas partes aportaron documentos de prueba, pero solo la parte demandante hizo solicitud especial de pruebas ***“Ruego a su Señoría se sirva ordenar a la demandada, expedir certificación de tiempo de servicios y salarios mensuales de la demandante, por el periodo en que fungió como Procuradora en la entidad accionada, es decir de los periodos comprendidos de 2 de julio de 2012 a 1 de septiembre de 2016”***. En consecuencia, es necesario estudiar la etapa siguiente.

Manizales, dos (2) de junio de dos mil veintidós (2022)



**CARLOS ANDRÉS DIEZ VARGAS**

Secretario



REPUBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
-Sala De Conjueces-**

Manizales, doce (12) de agosto de dos mil veintidós (2022)

*Auto de interlocutorio n° 066*

17001-23-33-000-2017-00370-00

Como quiera que el 25 de enero de 2021, comenzó la vigencia de la Ley 2080 de 2021 y dado que el proceso no supera la primera etapa a la luz del artículo 179 del CPACA, es posible adecuar este medio de control a la reforma que dicha ley introdujo en el CPACA.

En consecuencia, el Despacho pasa al estudio de las piezas procesales, obrantes hasta ahora, en el expediente, así las cosas; de la respuesta emitida por la entidad demandada, encuentra esta Conjuez, que se propuso la excepción de “prescripción trienal laboral” que se cataloga mixta, la cual, en principio y conforme lo ordena el n° 6 del artículo 180 del CPACA, habría que resolverla, antes de la realización de la audiencia inicial, sin embargo; será resuelta en sentencia anticipada, toda vez que este proceso, cumple con los requisitos contemplados en los literales a) y d) del artículo 182A del CPACA;

***“Art. 182A.-Adicionado Ley 2080 de 2021, art. 42. Se podrá dictar  
sentencia anticipada:***

- a). *Cuando se trate de asuntos de puro derecho.*
- b). (...).
- c). (...).
- d). *Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.*

*El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.*

*Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito. (...).”*

A su turno el inciso final del artículo 181 reza:

*“Art. 181. (...).*

*En esta misma audiencia el juez y al momento de finalizarla, señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a 20 días, sin perjuicio de que por considerarla innecesaria ordene la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de veinte (20) días, siguientes al vencimiento de aquel concedido para presentar alegatos. En las mismas oportunidades señaladas para alegar, podrá el Ministerio Público presentar concepto si a bien lo tiene.”* (subrayas propias).

### **DECRETO DE PRUEBAS.**

#### **Pruebas de la parte demandante.**

Téngase como pruebas las aportadas por la parte demandante en la demanda (fl. 23-54);

- a. Derecho de petición, radicado el 11 de octubre de 2016.
- b. Poder especial para la reclamación administrativa.
- c. Oficio SG n° 007470 de 14 de diciembre de 2016 emitido por la Secretaria General de la Procuraduría General de la Nación y por medio del cual se resuelve una petición.
- d. Solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación.
- e. Resolución n° 0432 de 24 de febrero de 2017 “por medio de la cual se admite una solicitud de conciliación y se declara fallida”.

De igual manera solicitó como prueba, lo siguiente;

*“Ruego a su Señoría se sirva ordenar a la demandada, expedir certificación de tiempo de servicios y salarios mensuales de la demandante, por el periodo en que fungió como Procuradora en la entidad accionada, es decir de los periodos comprendidos de 2 de julio de 2012 a 1 de septiembre de 2016”*

**Pruebas de la parte demandada.**

Téngase como pruebas las aportadas por la parte demandada en la contestación de la demanda (02RespuestaDemanda);

- a. Derecho de petición de 11 de octubre de 2016.
- b. Oficio 007470 de 14 de diciembre de 2016.
- c. Resolución 2039 de 31 de mayo de 2012 “Por medio de la cual se hace un nombramiento ordinario” a la señora IRMA LUCIA LONDOÑO PATIÑO en el cargo de Procurador 105 Judicial II Penal de Manizales, Código 3PJ, Grado EC.
- d. Acta de posesión de 3 de julio de 2012 a la señora IRMA LUCIA LONDOÑO PATIÑO en el cargo de Procurador 105 Judicial II Penal de Manizales, Código 3PJ, Grado EC.
- e. Oficio SG n° 2403 de 8 de junio de 2012 por medio del cual se comunica a la señora Londoño Patiño de su nombramiento en la P.G.N.
- f. Carta de 22 de junio de 2012, al Procurador General de la Nación, aceptando el nombramiento.
- g. Oficio SG n° 4414 de 12 de agosto de 2016 “Por medio del cual se comunica la terminación de la vinculación de la demandante en el cargo de Procurador Judicial II Penal de Manizales, Código 3PJ, Grado EC.
- h. Resolución n° 0432 de 24 de febrero de 2017 “por medio de la cual se admite una solicitud de conciliación y se declara fallida”.
- i. Certificación laboral de tiempos de servicio y emolumentos devengados y pagados a la Dra. IRMA LUCIA LONDOÑO PATIÑO para el periodo comprendido entre el mes de julio de 2012 y septiembre de 2016, emitida el 18 de agosto de 2020. (04Anexo2RtaDda)

La parte no realizó petición especial de pruebas.

**Pruebas que se niegan.**

Se **NIEGA** la prueba solicitada por la parte demandante, toda vez que fue aportada por la entidad demandada, como parte del acervo probatorio que acompañó la contestación de la demanda, por lo que es innecesario volver a pedirla. Frente a su traslado a la parte demandante, en ejercicio del artículo 5 del otrora decreto 806 de 2020 -que predica la obligación que tienen las partes de compartirse los documentos que presenten- y al traslado de excepciones realizado el 26 de julio de 2021, la parte demandante ha tenido, no una, sino dos oportunidades para conocerla.

Contra esta decisión procede el recurso de apelación conforme lo reglado en el artículo 243 n° 7 del CPACA.

De conformidad con lo dispuesto por el n° 7 del artículo 180 del CPACA, el Despacho procede a fijar el litigio;

**“Art. 180.- Vencido el termino de traslado de la demanda o de la reconvenición según el caso, el juez o magistrado ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: 1). 2). 3). 4). 5). 6). 7). Fijación del litigio. Una vez resueltos todos los puntos relativos a las excepciones, el juez indagará a las partes sobre los hechos en los que están de acuerdo, y los demás extremos de la**

**demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvencción, si a ello  
hubiere lugar, y con fundamento en la respuesta procederá a la fijación del  
litigio. 8). 9). 10).”**

***Hechos sobre los que existe acuerdo entre las partes, por encontrar suficiente sustento probatorio.***

- La **Dra. IRMA LUCIA LONDOÑO PATIÑO** ocupó el cargo de Procuradora Judicial II Penal de Manizales, Código 3PJ, Grado EC en la Procuraduría General de la Nación.
- Que fue agotada la reclamación administrativa, a través de solicitud presentada el **11 de octubre de 2016** ante la **PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**, solicitando el reconocimiento, liquidación y pago de **Prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992**, teniéndola como factor salarial y reliquidar las prestaciones sociales devengadas y el pago de las diferencias. Petición que fuera negada por medio Oficio SG n° 007470 de 14 de diciembre de 2016, negando lo solicitado. Acto administrativo que limitó solo al recurso de reposición para atacarla y el cual no fue interpuesto por no ser obligatorio, conforme lo reglado por el ultimo inciso del artículo 76 del CPACA “...**Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios**”. Dando por terminado el requisito de procedibilidad de la reclamación administrativa y dando vía libre para intentar la conciliación prejudicial ante el Ministerio Publico.

### **HECHOS.**

***Hechos sobre los que existe controversia.***

No existe acuerdo entre las partes frente:

- a) En el día del mes de junio en que la Dra. Patiño Londoño, inicio su vinculación en el cargo de Procuradora Judicial II Penal de Manizales, Código 3PJ, Grado EC.
- b) Que la demandante tenga derecho prima que reclama.
- c) La posible configuración del fenómeno de la prescripción afectando el periodo reclamado, todo o solo una parte.

**Pretensiones de la demanda (extremos).**

**Declaraciones:**

1. **Declarar** la nulidad del Oficio SG n° 007470 de 14 de diciembre de 2016.

**Condenas:**

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se **condene** a la demandada Procuraduría General de la Nación a:

2. **A reconocer**, la prima especial de servicios del 30% “...su naturaleza salarial y sus consecuencias prestacionales y de la seguridad social, establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, y su pago retroactivo y demás implicaciones e incidencias (salariales, prestacionales y de seguridad social), debidamente indexadas, por todo el periodo que ostentó la dignidad de Procuradora Judicial Grado II (02 de julio de 2012 – 01 de septiembre de 2016), acorde con el fallo de 29 de abril de 2014 del Consejo de Estado...”.
3. **Ordenar** a la demandada el cumplimiento de la sentencia dentro de los términos establecidos en el CPACA.
4. **Condenar** a la demandada en costas y agencias en derecho.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION.**

Según el escrito de la demanda;

#### **Normas violadas:**

Decreto 717 de 1978, artículos 2 y 14 de la Ley 4ª de 1992, artículos 4, 23, preámbulo, 1, 2, 53, 93, 122, 123 y 150 n° 19, literal e) de la Constitución Nacional, artículos 1, 4, 9, 10, 13, 14, 16, 18, 19, 21, 127, 128 y 132 del C.S.T., artículo 5 n° 2 del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales, artículos 54 y 64 del Decreto 2699 de 1991, Ley 938 de 2004, artículo 12 del decreto 717 de 1978, decretos 1042 y 1045 de 1978, 174 y 230 de 1975, decreto extraordinario 3135 de 1968, jurisprudencia del Consejo de Estado, normatividad de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- y CPACA.

#### **Concepto de la violación:**

En resumen; el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 creó lo que se conoce como “prima especial de servicios” equivalente al 30% de los ingresos laborales, para Jueces, Magistrados y afines, lo que constituye un derecho cierto, real y efectivo, sin embargo el Gobierno dio una interpretación errada a la norma, pues en vez de pagar una prima equivalente al 30% del salario básico mensual, extrajo del salario el 30% y lo denominó prima especial de servicios y el restante 70% lo entregó a título de salario básico mensual, es decir, pago un 100% como salario y lo que debía hacer, era pagar el 130%, aunado a eso, al realizar el cálculo de las prestaciones sociales, desconoció el carácter de factor salarial de esta prima, por lo que desmejoró ostensiblemente la remuneración básica mensual a que tiene derecho la demandante.

Desconoce entonces la demandada estos postulados, al venir liquidando las prestaciones sociales de la demandante, sin realizar correctamente el cálculo que le corresponde a la prima especial de servicios, equivalente al 30% de todos los ingresos devengados por esta.

***En consecuencia, el litigio en conjunto se circunscribe a determinar;***

**a).** *¿Tiene derecho la demandante al reconocimiento y pago de la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y equivalente al 30% de su sueldo básico?*

**b).** *¿Tiene la prima especial de servicios, carácter de factor salarial?*

c). ¿Opera el fenómeno de la prescripción trienal laboral, sobre el periodo reclamado?

En los anteriores términos se entiende  **fijado el litigio**  y contra esta decisión procede el recurso de reposición conforme se dispone en el artículo 242 del CPACA en concordancia con el artículo 243 ibídem.

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

#### Traslado.

El Despacho considera innecesario citar a las partes a participar en la audiencia contemplada en el artículo 181 del CPACA –alegaciones y juzgamiento-, por los traumatismos que causa en las agendas no solo del Despacho, sino también de las partes, hacer un espacio para celebrar una audiencia, por lo que le resulta más práctico, correr traslado de alegatos por escrito.

Conforme lo anterior, a la luz del inciso 3° del artículo 182A del CPACA en concordancia con el inciso 2° del artículo 181 Ibídem, se corre traslado común de diez (10) días, a las partes y al Ministerio Público, para que presenten sus alegatos de conclusión, término que empezará a correr al día siguiente hábil, a la ejecutoria de esta providencia. Los alegatos deben ser enviados al correo institucional de Conjueces [dtibaqua@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:dtibaqua@cendoj.ramajudicial.gov.co), o al de la Secretaria de esta Corporación [sgtadminclcd@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadminclcd@notificacionesrj.gov.co).

**Notifíquese y cúmplase**



**BEATRIZ ELENA HENAO GIRALDO**  
Conjuez



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE CONJUECES  
Yorly Xiomara Gamboa Castaño  
Conjuez Ponente**

**A.S. 091**

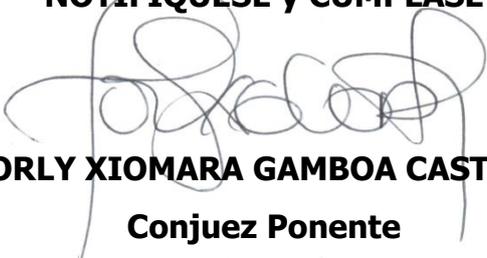
**Asunto:** Asume Conocimiento  
**Medio Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17-001-23-33-000-2018-00344-00  
**Demandante:** Luis Eduardo Collazos Olaya.  
**Demandados:** Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Manizales, doce (12) de agosto del año dos mil veintidós (2022)

De acuerdo con el mandato conferido por parte del Tribunal Administrativo de Caldas, contenida en el acta de sorteo de conjueces del día 23 de noviembre de 2021, que me ordena conocer, tramitar y decidir este proceso, por lo tanto, **AVOCO** su conocimiento.

Una vez en firme la presente providencia, pasa a despacho para decretar pruebas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 del CPACA.

**NOTIFÍQUESE y CUMPLASE**

  
**YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO**  
Conjuez Ponente

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación el Estado Electrónico N°. 144 del 16 de Agosto de 2022.

A handwritten signature in green ink, consisting of several loops and a long tail, positioned above the name of the secretary.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA  
Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL  
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

*Sala de Decisión*

*Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía*

**Asunto:** Sentencia de Segunda Instancia  
**Acción:** Reparación Directa  
**Demandante:** Sandra María Poloche y otros  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa- Ejército Nacional  
**Radicación:** 17-001-33-31-001-2014-00213-02  
**Sentencia:** 106

Manizales, ocho (08) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Proyecto aprobado en sala de la presente fecha.

**Síntesis:** La demanda pretende la reparación directa por el acaecimiento de una desaparición forzada. La sentencia de primera instancia accedió a las pretensiones porque encontró que se había denunciado la desaparición, pero las autoridades no actuaron para evitar los hechos. La Sala revoca la decisión porque, aunque se presentó la denuncia de los hechos, las autoridades sí realizaron labores de investigación.

**Asunto**

§01. La Sala dicta sentencia de segunda instancia para decidir la apelación interpuesta por la parte demandada contra de la sentencia proferida el 29 de junio del 2017 por la Señoría del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, en el medio de control de reparación directa interpuesto por la señora Sandra Milena Sandoval Poloche, en nombre propio y en representación de su hijo Juan Camilo Borbón Sandoval, parte demandante, en contra de la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, por medio de la cual se accedió las pretensiones de la demanda<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fl. 44-69 c1.

## 1. Antecedentes

### 1.1. La Demanda

§02. La demanda pretende: (i) se declare administrativamente responsable a la entidad accionada, de la desaparición forzada del señor **Arquímedes Borbón Ferreira**; (ii) se condene a la accionada al pago indexado de los perjuicios materiales- lucro cesante por el valor de \$ 297.108.000, como de los perjuicios morales por el valor de \$176.850.000 para cada demandante, y las costas del proceso.

§03. Como hechos describió que el 13 de noviembre de 2003 el señor **Arquímedes Borbón Ferreira**, cuando viajaba del municipio de Mariquita -Tolima- al de La Dorada -Caldas, fue víctima del delito de secuestro y/o desaparición forzada por parte de las Autodefensas Unidas de Colombia – en adelante **AUC**. Unas personas desconocidas llamaron a los hermanos, señores Wilson y Hernando Borbón Ferreira, quienes manifestaron el sitio donde se encontraba y requerían su presencia para la presunta entrega.

§04. Los hermanos de la víctima se comunicaron con el Comandante del Batallón de **la Dorada – Caldas**, con el fin de denunciar lo sucedido. Sin embargo, las autoridades se negaron a ir al sitio con el argumento que era zona roja.

§05. Los hermanos se desplazaron a La Dorada – Caldas- para verificar el paradero de **Arquímedes Borbón Ferreira**, e intentar persuadir al comandante de las AUC, alias “memo”. Pero los hermanos desaparecieron junto con el conductor del taxi en el que se transportaban.

§06. El señor Arquímedes Borbón Ferreira, contaba con 32 años de edad, se dedicaba a labores de conductor del taxi, convivía con la demandante y fruto de la relación nació el menor Juan Camilo Borbón Sandoval.

§07. Expresó que la demandante trató de comunicarse con el comandante de las AUC para conocer el paradero de su esposo, en forma infructuosa. Esta situación ocasionó una crisis psicológica de depresión permanente.

§08. Explicó que en vigencia de la Ley 975 de 2005, se llevó a cabo audiencia pública los días 2 y 3 de febrero de 2009, ante la Fiscalía General de la Nación con el fin de esclarecer la ubicación de las personas desaparecidas en la zona norte del Tolima y otros sitios adyacentes, para escuchar las versiones de algunos ex jefes paramilitares. En la misma se indagó sobre el desaparecimiento de los hermanos Borbón Ferreira, donde los integrantes de las AUC admitieron el crimen por línea de mando, pero no sabían dónde estaban los cuerpos.

§09. Los demandantes son reconocidos como víctimas por la UARIV y recibieron indemnización través de la Resolución 841 del 13 de agosto de 2013, por la suma de \$ 11.790.000.

§10. Señaló como normas vulneradas los artículos 1, 2, 6, 90, 123 y 124 de la Constitución Política. Fundamentó la responsabilidad que le asiste al Estado en la reparación por la falla en el servicio, cuando no se encuentra garantizada la seguridad ciudadana, por actos de estructuras criminales que sembraron terror en las diferentes regiones del país.

### 1.2. Contestación de la demanda<sup>2</sup>

§11. Se opuso a las pretensiones por culpa exclusiva y determinante de un tercero, sin que existir acción u omisión de la demandada, porque no es suficiente que afirme sobre la calidad de víctima de conflicto armado, sino que requiere demostrar la responsabilidad de la entidad.

§12. En este orden formuló las excepciones de: **(i) Culpa exclusiva y determinante de un tercero:** Las fuerzas militares no desaparecieron ni asesinaron al señor Borbón Ferreira, no se demuestra que se hizo alguna denuncia previa, y el ejército no contaba con una unidad militar en la Dorada – Caldas por lo que es inconsistente la versión de la parte actora que se acudió a la unidad militar en dicho municipio; **(ii) Falta de legitimación en la causa por pasiva:** Aludió a la falta de conexión entre los hechos y las actuaciones desplegadas por el Ejército Nacional.

### 1.3. Sentencia de Primera Instancia<sup>3</sup>

§13. Mediante sentencia del 29 de junio del 2017, la Señoría del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales accedió a las pretensiones de la demanda, de la siguiente manera:

*“(...) PRIMERO: Declarar administrativamente y patrimonialmente responsable a la Nación-Ministerio de Defensa – dentro del presente proceso que en ejercicio del medio de control de reparación directa promovió la señora Sandra Milena Sandoval Poloche.*

*SEGUNDO: Declarar no probada las excepciones denominadas “culpa exclusiva y determinante de un tercero” y “falta de legitimación en la causa por pasiva” propuesta por la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional.*

*TERCERO: De conformidad con lo anterior, se reconoce perjuicios morales a favor de:*

*a) Sandra Milena Sandoval Poloche por la suma de 100 smlmv.*

*b) Para el menor Juan Camilo Borbón Sandoval de 100 smlmv*

*CUARTO. Reconoce perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, las siguientes sumas de dinero de acuerdo a la parte considerativa de esta sentencia:*

*1. A favor de la señora Sandra Milena Sandoval Poloche identificada con c.c. 38.144.772 por la suma de ciento ochenta y cuatro millones seiscientos treinta y ocho mil ochocientos dieciséis pesos m/cte (\$ 184.638.816).*

---

<sup>2</sup> FL. 162-201, C1

<sup>3</sup> FIs. 211-227,c1.

*2. A favor de Juan Camilo Borbón Sandoval por la suma de ciento siete millones trescientos treinta y un mil cuatrocientos sesenta y dos pesos m/cte (\$107.331.462). (...)*”

§14. El juez hizo la síntesis de la demanda como su contestación, enlistó las pruebas allegadas, ilustró el delito de desaparición forzada como de lesa humanidad sujeto al bloque de constitucionalidad, e identificó como título de imputación la falla del servicio.

§15. Afirmó para el caso en concreto: (i) las acciones delictivas que se han presentado en el Magdalena Medio, Dorada- Caldas, por parte de las AUC, como la desaparición forzada, son de lesa humanidad; (ii) las fuerzas militares debieron adoptar medidas para reforzar la vigilancia para neutralizar la criminalidad.

§16. Aludió a la sentencia del 19 de mayo de 2014 proferida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá, donde concluyó que las fuerzas militares no adoptaron las medidas oportunas en la vigilancia y protección de las poblaciones afectadas, entre ellos del señor Arquímedes Borbón y sus hermanos.

§17. Con fundamento en los pronunciamientos del Honorable Consejo de Estado, analizó cuando el Estado actúa en posición de garante, en los eventos en que no intervino de manera directa en la concreción de un daño antijurídico, y la imposición jurídica del deber de protección y de prevención. A su vez, abordó la conducta de desaparición forzada desde el control convencional, concluyendo que se demostró el incumplimiento del deber convencional constitucional de protección con relación a la vida del señor Arquímedes Borbón Ferreira.

§18. En este sentido, conforme a las pruebas aportadas al libelo concluyó que el Estado sí fue informado oportunamente por parte de los hermanos del señor Borbón de la desaparición del señor Arquímedes Borbón Ferreira, como de sus gestiones ante sus captores, y todos resultaron muertos. Así mismo, se basó en el proceso adelantado en el marco de Justicia y Paz con el grupo Paramilitar, donde el jefe de ese grupo asumió la responsabilidad como coautor del ilícito cometido.

§19. En conclusión, el juzgado accedió a las pretensiones, ante la demostración del daño con la conducta omisiva por parte del Estado, generó la imputabilidad como consecuencia de la conducta delictiva de desaparición forzada de la víctima generando grave violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

#### **1.4. Apelación de la Parte Accionada<sup>4</sup>**

§20. El Ejército apeló la decisión con los siguientes fundamentos:

§20.1. Recalcó que el hecho generador del daño fue la culpa exclusiva de un tercero.

---

<sup>4</sup> Fls. 230-233,C1.

§20.2. Además, la víctima se expuso al daño, porque los desmovilizados indicaron que era un “jalador” de carros, por lo que estaban participando en las hostilidades.

§20.3. El Ejército sí cumplió con sus deberes, porque tenía dispuesto un Batallón de Infantería, con el fin de desarrollar su misión constitucional.

§20.4. Existe caducidad de la acción.

§20.5. El sustento probatorio que acredita la supuesta denuncia y omisión se fundamenta en especulaciones.

## **1.5. Alegatos**

§21. Mediante auto del pasado veintiuno (21) de noviembre del 2017, se corrió traslado de alegatos a las partes y al Ministerio Público (fl. 11, c5).

§22. La parte actora, y la accionada presentaron alegatos de conclusión. El Ministerio Público permaneció silente.

§23. La parte actora arguyó que la decisión de primera instancia se encuentra fundada en normas constitucionales y legales del derecho comparado aplicable al Estado Colombiano. Adicionalmente, arribó a partes de artículos periodísticos e históricos que demuestran su responsabilidad<sup>5</sup>.

§24. La parte accionada insistió en los argumentos expuestos en el escrito de apelación, en cuanto al actuar diligente y responsable de la accionada dentro de los cánones constitucionales en defensa del Estado Colombiano. Y no se puede endilgar responsabilidad de los hechos acaecidos durante el conflicto armado, sin considerar en concreto los casos.

## **2. Consideraciones**

### **2.1. Competencia**

§25. Este tribunal es competente para conocer de la controversia según el artículo 153 del CPACA.

### **2.2. De la excepción de caducidad**

§26. En la sentencia de unificación del 6 de abril de 2018 el Consejo de Estado puntualizó que el juez puede y debe decretar de oficio las excepciones que encuentre probadas al momento de proferir una decisión de fondo<sup>6</sup>, por lo que en sentencia del 7 de diciembre de 2021 el Consejo de Estado estimó que, “... *Si bien mediante auto del 8 de junio de 2017, esta Corporación revocó la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre que había rechazado la*

---

<sup>5</sup> fs. 20-46, c5

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, expediente número 46.005. CP: Danilo Rojas Betancourth.

*demanda por caducidad, lo cierto es que dicha situación no le impide a la Sala analizar nuevamente ese presupuesto procesal.”<sup>7</sup>*

§27. Por lo que habrá de analizarse la excepción de caducidad a pesar de que en primera instancia se negó dicha excepción en la audiencia inicial.

§28. Para la fecha de ocurrencia de los hechos, el 13 de noviembre de 2003, se encontraba vigente el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), que para el caso de la acción de reparación directa en el numeral 8 del artículo 136 estableció el plazo para demandar “...de dos años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa”.

§29. Posteriormente, la Ley 589 de 2000<sup>8</sup> señaló que la acción derivada del delito de desaparición forzada se contará a partir **de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria de la sentencia definitiva adoptada en el proceso penal**, sin perjuicio que la acción se puede intentar desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición.

§30. En el presente caso, no ha aparecido el cuerpo de la víctima y a la fecha de presentación de la demanda no se había declarado dicha desaparición en acto judicial ejecutoriado.

§31. Por lo que no se presentó el fenómeno de la caducidad.

### 2.3. La Legitimación en la Causa

§32. La legitimación en la causa por activa de la señora Sandra Milena Sandoval y su hijo Juan Camilo Borbón Sandoval está demostrada, al acreditarse el parentesco con el señor **Arquímedes Borbón Ferreira**, conforme a los registros civiles de nacimiento aportados<sup>9</sup>.

§33. La Nación está legitimada para comparecer al proceso, en cabeza del Ministerio de Defensa, y al Ejército Nacional, por los hechos que se le imputan, en la medida en que sus funciones están encaminadas a la defensa de la soberanía, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

§34. La legitimación material se analizará al examinar el fondo de la controversia.

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Bogotá D.C., siete (07) de diciembre dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 70001 23 33 000 2016 00288 02 (64635)

<sup>8</sup> Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0589\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0589_2000.html)

<sup>9</sup> Fs. 17-20

## 2.4. Problemas Jurídicos

§35. ¿La NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EL EJÉRCITO NACIONAL son administrativamente responsables por la desaparición forzada del señor ARQUÍMEDES BORBÓN FERREIRA?

### 2.5. Consideraciones generales sobre la responsabilidad y título de imputación en la responsabilidad administrativa por desaparición forzada

§36. La desaparición forzada supone que la víctima queda extraída de la protección del imperio de la ley, pues el ilícito consiste precisamente en separarla de la sociedad y de la protección estatal. Las pruebas directas, para determinar los responsables y las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en la práctica, son casi imposibles de recaudar, pues el hecho se comete en condiciones ocultas y por fuera de todo marco legal. De allí que, en la generalidad de los casos, el estudio de la responsabilidad estatal por la participación de sus agentes en ese ilícito implica acudir a pruebas indirectas, es decir, a los indicios<sup>10</sup>.

§37. La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>11</sup>, luego de decantar el precepto legal y la doctrina nacional e internacional sobre la *DESAPARICIÓN FORZADA*<sup>12</sup>, determinó sus elementos concurrentes y constitutivos: “*i) la privación de la libertad; ii) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de éstos, y iii) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o el paradero de la persona interesada.*”

§38. La responsabilidad administrativa se genera por la confluencia de dos aspectos<sup>13</sup>: **(i) ÓNTICO**: el DAÑO O PERJUICIO, el HECHO DE LA ADMINISTRACIÓN y

---

<sup>10</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de octubre de 2007, Rad. 20096 [fundamento jurídico 1], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 415-417, disponible en <https://bit.ly/3gjduK>.

<sup>11</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Subsección A, C.P. Hernán Andrade Rincón. Del 5 de octubre de 2016. Radicado 68001-23-31-000-2001-00484-01(47645).

<sup>12</sup> La desaparición forzada está considerada como un crimen de lesa humanidad y está prohibida por: (i) las Resoluciones 666/83, 742/84, 33/173 de la Asamblea General de la ONU ; (ii) la Declaración sobre Protección de todas las Personas contra Desapariciones Forzadas de 1992; (iii) la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas; (iv) el artículo 7 parágrafo 1, del Estatuto de Roma de 1998 que establece la Corte Penal Internacional; (v) la Ley 707 de 2001, que ratificó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, impone a los Estados la obligación de “... No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aún en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales...”; (vi) la Ley 1418 de 2010, que ratifica la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas, resalta que “... La práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable”; (v) El artículo 165 del Código Penal tipifica la desaparición forzada como: “El particular que someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley...”

<sup>13</sup> Como lo aclara el Doctor Carlos Enrique Pinzón Muñoz<sup>13</sup>: “... la denominada “*imputatio facti*” supone, *ex ante*, establecer el fundamento de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño, siendo ese un proceso que, por ser **estrictamente ÓNTICO**, pertenece al ámbito científico, no al **NORMATIVO**, donde sí intervienen los títulos de imputación jurídicos que corresponden a los diferentes sistemas o regímenes de responsabilidad que tienen cabida (...)...La diferencia entre la causalidad y la imputación se pone de manifiesto en la relación entre la condición y la

la RELACIÓN DE CAUSALIDAD entre ambas; y, **(ii) NORMATIVO** “...: i) la existencia de un DAÑO ANTIJURÍDICO y ii) la IMPUTACIÓN de éste al Estado.”<sup>14</sup>

§39. En los casos de desaparición forzada, se presentan varios títulos de imputación, conforme a la sentencia del 20 de junio de 2017<sup>15</sup> de la Sala Plena de la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado:

§39.1. Falla del servicio por daños causados por actos violentos de terceros **con participación estatal.**

§39.2. Falla del servicio por omisión frente a daños causados **por actos violentos de terceros.**

§39.3. Riesgo excepcional por daños causados por actos violentos de terceros - responsabilidad objetiva-, cuando el daño ocurre como consecuencia del ejercicio de una actividad legítima y lícita de la administración que comporta un riesgo de naturaleza anormal o excesiva, como cuando el ataque esté dirigido contra instalaciones oficiales, o contra personajes representativos del Estado.

§39.4. Daño especial por daños causados por actos violentos de terceros - responsabilidad objetiva-, cuando el acto estuvo dirigido contra un objetivo estatal en ejecución del cual se afectó un interés particular.

## 2.6. Lo demostrado

§40. Como caudal probatorio, se allegó: **(i)** copia del expediente de investigación 133823 adelantado por la Fiscalía General de la Nación por el homicidio del señor Arquímedes Borbón Ferreira y otros<sup>16</sup>; **(ii)** copia del expediente administrativo donde reposa solicitud de reparación administrativa ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Acción Social<sup>17</sup>; **(iii)** interrogatorio de parte de la demandante<sup>18</sup>.

§41. Según las pruebas allegadas, y un informe del Departamento Administrativo de Seguridad, la víctima Arquímedes Borbón Ferreira para el año 2003 no registraba antecedentes conforme al artículo 248 de la CP, pero tenía un registro de una sentencia del 16 de junio de 1994 con una condena de 20 años 6 meses, por los delitos de homicidio agravado, porte ilegal de armas, hurto calificado y agravado.

---

*consecuencia: en la ley de la Naturaleza se designa a la condición como causa y a la consecuencia como efecto, pero no interviene ningún acto humano o sobrehumano. En la ley moral, religiosa o jurídica la relación entre condición y consecuencia se establece por actos humanos o sobrehumanos.”-rft- (p. 347)*

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN C- CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES- Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veintidós (2022)-REPARACIÓN DIRECTA 680012331000200603331 01 (52693)

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN TERCERA-SALA PLENA- Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO-Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil diecisiete (2017)-Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860)

<sup>16</sup> Cuadernos 2 y 2.1.

<sup>17</sup> Cuaderno 3,

<sup>18</sup> F. 171 a 174 c.1.

§42. El 16 de noviembre de 2003 la señora Maribel de Jesús Moreno Rivera presentó **denuncia**<sup>20</sup> por **la desaparición de los hermanos Borbón Ferreira, acaecida dos días antes entre los días 13 y 14 de noviembre de 2013**, que más adelante se analizará a fondo, como **elemento indiciario**.

§43. El 18 de noviembre de 2003 la Fiscalía diligenció los formatos para la búsqueda de personas desaparecidas.<sup>21</sup>

§44. El 24 de noviembre de 2003 la Unidad Investigativa de Policía Judicial presentó un informe acerca de las investigaciones, **que más adelante se analizará como elemento indiciario**.

§45. El 25 de noviembre de 2003 la Fiscalía Segunda delegada ante el Juzgado Penal de Circuito de La Dorada – Caldas, radicó las diligencias como “PREVIA 8416” y activó los mecanismos de búsqueda urgente.<sup>22</sup> Al efecto se anexó al proceso la investigación por la desaparición del vehículo WZE-399.<sup>23</sup>

§46. El 3 de diciembre de 2003 la Fiscalía solicitó al comandante de la Base Aérea del municipio de Puerto Salgar-Cundinamarca que realizaran labores de inteligencia para establecer los móviles y posibles responsables de la víctima de este proceso **Arquímedes Borbón Ferreira**, sus hermanos y dos personas más.<sup>24</sup> El 11 de diciembre de 2003 el comandante respondió que se ordenaron las labores de inteligencia para obtener el paradero de los desaparecidos.<sup>25</sup>

§47. El 19 de diciembre de 2003 el investigador del CTI de San Sebastián de Mariquita-Tolima presentó informe acerca de las investigaciones sobre el desaparecimiento, indicando que realizó entrevistas con familiares, donde indicó que la SIJIN de la Dorada también está adelantando labores.

§48. El 20 de diciembre de 2003 la Policía realizó un operativo de destrucción de un laboratorio para la elaboración de estupefacientes, donde se retuvo a dos personas **y se recuperó el vehículo WZE-399 con el que los hermanos de la víctima lo fueron a buscar, quienes también desaparecieron**.<sup>26</sup>

§49. El 24 de febrero de 2004 la Fiscalía autorizó la entrega del vehículo a su propietario.<sup>27</sup>

§50. El 9 de marzo de 2004 se ordenó la declaración de la esposa del conductor del vehículo para que aclarara aspectos acerca de las llamadas realizadas por el

---

<sup>19</sup> oficio SCAL.DIRS.GOPE-1136968-1 del 1 de diciembre de 2009, suscrita por el Área de identificación y Criminalística del Departamento Administrativo de Seguridad DAS Fs.332-333, c2.1

<sup>20</sup> Fs. 5 a 7 c.2.

<sup>21</sup> Fs. 140 a 145 c.2.

<sup>22</sup> F. 15 c.2.

<sup>23</sup> Fs. 21 a 104 c.2

<sup>24</sup> F. 20 c.2

<sup>25</sup> F. 112 c.2.

<sup>26</sup> Fs. 29 a 109 c.2.

<sup>27</sup> F. 155 c.2.

desaparecido para indagar con la empresa del servicio del telefonía móvil acerca del uso del celular. La declaración se recibió el 18 de marzo de 2004.<sup>28</sup> En el informe de COMCEL aparece que del celular se hicieron llamadas hasta el 2003-11-16, tres días después de la desaparición.<sup>29</sup> Por lo que el 9 de junio de 2004 la Fiscalía empezó labores para identificar los propietarios de las líneas con las cuales el celular se comunicó por última vez.<sup>30</sup>

§51. El 6 de agosto de 2004 la Fiscalía se inhibió de abrir instrucción en la investigación de desaparición forzada “... *pues no existen más pruebas por practicar y con las allegadas al expediente no se ha podido identificar al responsable de los hechos...*”<sup>31</sup>

§52. El 9 de noviembre de 2009 la Fiscalía reactivó el mecanismo de búsqueda urgente de los desaparecidos.<sup>32</sup>

§53. El 16 de diciembre de 2009 se recibió la versión libre de Camilo de Jesús Zuluaga Zuluaga<sup>33</sup>, y el 19 de abril de 2010 a Ramón María Isaza Arango<sup>34</sup>, **donde confesaron la masacre de los hermanos Borbón porque supuestamente se dedicaban a hurtar vehículos.**<sup>35</sup>

§54. El 23 de julio de 2014 la Fiscalía Segunda Especializada Delegada ante el Gaula- Caldas- remitió la investigación a la oficina de asignaciones para los trámites correspondientes a desapariciones forzadas relacionada con la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz.

## 2.7. El Daño

§55. En el caso sub examine se encuentra acreditado el daño conforme al certificado de defunción del señor **Arquímedes Borbón Ferreira** certificada el 13 de noviembre de 2002, por autorización judicial del Tribunal Superior<sup>36</sup>.

§56. Además, en la investigación adelantada por la Fiscalía dentro del proceso de Justicia y Paz 133823 por integrantes de grupos armados al margen de la ley<sup>37</sup>, se encuentra:

§56.1. En la denuncia de la señora Maribel de Jesús Moreno Rivera en calidad de compañera del señor Hernando Borbón<sup>38</sup> quien manifestó: “*el día jueves 13 de Noviembre de 2003, salió el señor ARQUIMEDES BORBON FERREIRA, (cuñado) para la Dorada, dice desconocer en compañía de quien y a qué y hasta la fecha de hoy se desconoce de su paradero y de su estado...*”

---

<sup>28</sup> F. 161 c.2.

<sup>29</sup> Fs. 161 a 168 c.2

<sup>30</sup> F. 169 c.2.

<sup>31</sup> Fs. 183-184 c.2.

<sup>32</sup> Fs. 209 a 257 c.2

<sup>33</sup> Fs. 303 a 304 c.2.1

<sup>34</sup> Fs. 324 a 325 c.2.1

<sup>35</sup> F. 262 C. 2.

<sup>36</sup> Fs. 17-20, c1).

<sup>37</sup> Fs.

<sup>38</sup> Fs. 8, y ss, C2.

§56.2. En la versión libre de CAMILO DE JESÚS ZULUAGA ZULUAGA<sup>39</sup> del 16 de diciembre de 2009, exintegrante de las AUC, mencionó que “... Yo de ahí distinguí a 3 muchachos por alías, a uno le decían POPEYE, al otro le decían (sic) TATO y el otro yo le decía BORBÓN. En el 2000 cuando fui comandante de MARIQUITA los conocí a los dos hermanos que eran taxistas porque ellos le hacían viajes a uno y el otro lo distinguí en la cárcel distrital de IBAGUE en el 2001 y le decían BORBON. (...) Yo no vi sino que me comentaron que el muchacho BORBON se había robado un carro y lo detuvieron en la DORADA, CALDAS, creo que fue memo o Baso y entonces los toros (sic) dos hermanos que ran (sic) TATO Y POPEYE bajaron a DORADA a hablar por el muchacho, como que fueron a hablar con MEMO que era el comandante militar y **hasta donde sé a los muchachos los desaparecieron** y hasta ahí más ya no sé, eso fue todo lo que yo pude saber...”-rft-

§56.3. En la declaración de RAMÓN MARÍA ISAZA ARANGO, exintegrante de la AUC, señaló<sup>40</sup>: “... Ese caso ya está aceptado ante Justicia y Paz por estas personas. Según estas dos personas, MEMO CHIQUITO fue quien mandó a recoger a una de esas personas porque se había robado un carro, era jalador de carros. Los otros dos hermanos de él bajaron a hablar por él, entonces MEMO CHIQUITO mandó los escoltas de él a que los echaran para los lados de talleres de la hacienda Japón que era donde nosotros teníamos la sede de operar. Entonces cuando bajaron a hablar por el hermano, bajaron con un señor de un taxi. La orden era de MEMO. Ese caso lo conocí porque me lo comentaron NAPO y VASO LECHE. PREGUNTADO. Diga cuál fue el móvil de esas muertes. CONTESTÓ: Según lo que narrarn (sic) los muchahos ante Justicia y Paz, comenzó por el robo de carros y como que MEMO CHIQUITO tenía conocimientos que todos ellos eran jaladores de carros y por eso los mandó a matar. **PREGUNTADO. Díganos si las personas que resultaron víctimas de estos hechos pertenecían a las AUC. CONTESTO. No.** PREGUNTADO. Díganos quién o quiénes ejecutaron estas muertes. CONTESTO. Fueron los que andaban como MEMO que eran: MALETA quien está desaparecido, EL PAISA de quien desconozco el paradero, CHUKI ya muerto, no recuerdo de nadie más.”-RFT-

§56.4.

## 2.8. Acciones u omisiones del Estado

§57. Respecto a las pruebas que tratan de los días en que se sucedieron las desapariciones de los hermanos Borbón Ferreira, 13 y 14 de noviembre de 2003, solamente se cuenta con: (i) el interrogatorio de parte de la demandante esposa de Arquímedes Borbón Ferreira; (ii) la denuncia penal formulada el 16 de noviembre de 2003 ante la SIJIN por MARIBEL DE JESÚS MORENO RIVERA, esposa de Hernando Borbón Ferreira; y, (iii) el informe de policía realizado el 24 de noviembre de 2003.

§58. En cuanto a las pruebas trasladadas desde un proceso penal, como en el presente caso, el Consejo de Estado señaló: **(i) las declaraciones** rendidas ante las

<sup>39</sup> Versión libre fs.297-298, c2.1.

<sup>40</sup> Declaración fs. 324-325, c2.1.

autoridades judiciales penales ordinarias la Sala Plena de la Sección Tercera en la sentencia de 11 de septiembre de 2013 [expediente 20601] considera que “*es viable apreciar una declaración rendida por fuera del proceso contencioso administrativo, sin audiencia de la parte demandada o sin su citación, cuando se cumpla con el trámite de ratificación, o cuando por acuerdo común entre las partes –avalado por el juez- se quiso prescindir del aludido trámite...*”; **(ii) cuando no se cumple con alguna de las anteriores reglas o criterios**, se podrán declarar rendidas en procesos diferentes al contencioso administrativo, especialmente del proceso penal ordinario, **como indicios** cuando “*establecen las circunstancias de tiempo, modo y lugar [...] ya que pueden ser útiles, pertinentes y conducentes para determinar la violación o vulneración de derechos humanos y del derecho internacional humanitario*”<sup>41</sup>; **(iii) si se trata de inspecciones judiciales**, dictámenes periciales e informes técnicos trasladados desde procesos penales ordinarios o militares, o administrativos disciplinarios pueden valorarse siempre que hayan contado con la audiencia de la parte contra la que se aducen, **o servirán como elementos indiciarios** que deben ser contrastados con otros medios probatorios dentro del proceso contencioso administrativo.<sup>42</sup>

§59. Debido a que la denuncia penal de la señora MARIBEL DE JESÚS MORENO RIVERA no fue ratificada y el informe de la policía del 24 de noviembre de 2003 fue una diligencia preliminar, **se tomarán como indicios** para determinar las circunstancias del caso concreto.

§60. En efecto, en delitos tan graves, donde por su modalidad de sistemática y oculta es difícil encontrar pruebas directas, “... *la carga probatoria no se traduce en la demostración de un nexo de causalidad que, se insiste, no es posible probar estrictamente en materia de omisiones, sino en la necesidad de aportar elementos que hagan razonablemente inferir que, en las circunstancias del caso concreto, el incumplimiento de la carga obligacional contribuyó de modo relevante a la configuración del daño...*”<sup>43</sup>

§61. El indicio es una prueba indirecta que construye el juez con apoyo en la lógica, donde concluye un **HECHO INDICADO**, partiendo de la existencia de unos **HECHOS INDICADORES** debidamente probados en el proceso, para así deducir determinadas consecuencias, a través de una regla de la experiencia, o de la técnica, o de la lógica o de la ciencia.

§62. Es de aclarar que muchas pruebas provienen de procesos de justicia transicional, donde se utiliza la prueba de contexto, pero su uso es limitado: “*La Ley 1922 de 2018 establece en los artículos 17 y 18 que los magistrados de la JEP podrán ordenar la elaboración de informes de análisis (preliminares o de fondo, temáticos, de contexto, de patrones de macrocriminalidad o macrovictimización, análisis de casos, redes de vínculos y otros) para apoyar los procedimientos. Sin*

<sup>41</sup> Sección Tercera, Sub-sección C, sentencia de 3 de diciembre de 2014, expediente 45433.

<sup>42</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN TERCERA- SUB-SECCIÓN C- CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA- Bogotá D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil diecisiete (2017) Radicación. 52001233100020030056502 (33861)

<sup>43</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 13001-23-31-000-2001-01492-01(41187)

*embargo, estos informes no podrán utilizarse como prueba para formular acusaciones o atribuir responsabilidades de carácter individual.”-rft-<sup>44</sup>*

§63. En este proceso no se allegaron informes de contexto que hayan sido usados en procesos de justicia transicional.

§64. **Se pasará a revisar las tres pruebas relevantes:** el interrogatorio de parte de la accionante, la denuncia de la desaparición hecha por MARIBEL DE JESÚS MORENO RIVERA y el informe policial del 24 de noviembre de 2003.

§65. Conforme a la demanda y lo señalado por la accionante en su interrogatorio de parte<sup>45</sup>, le escuchó a la novia de uno de los hermanos Borbón que el día 13 de noviembre de 2003 ARQUÍMEDES BORBÓN FERREIRA llamó desde La Dorada a su hermano HERNANDO que estaba en peligro, que lo buscaran y **le solicitaron la ayuda al Ejército; luego, el Ejército los acompañó hasta determinado sitio, y las autoridades no siguieron la búsqueda porque era zona roja.** Además, negó que el señor ARQUÍMEDES BORBÓN FERREIRA conociera de amenazas en contra de su cónyuge.

§66. Sin embargo, **la versión de la demandante no coincide** con la denuncia que el 16 de noviembre de 2003 formuló MARIBEL DE JESÚS MORENO RIVERA, esposa de HERNANDO BORBÓN FERREIRA, quien afirmó que estuvo presente en los eventos, **no señaló que pidieron la ayuda al Ejército, sino a la SIJIN.**

§67. En efecto, en dicha versión Maribel señaló: (i) que el día de los hechos, 13 de noviembre de 2003, habían hecho denuncia ante la SIJIN y no ante el Ejército; (ii) el 13 de noviembre de 2003 acompañó a los hermanos Borbón a buscar a Arquímedes; (iii) al día siguiente volvieron a buscar a Arquímedes en la Dorada, pero ese día desaparecieron los otros dos hermanos; (iv) no se dio cuenta que los hermanos Borbón tuvieran amenazas:

*“El días -sic- Jueves 13 de Noviembre del presente año era las 09:00 de la noche cuando mi esposo HERNANDO BORBÓN FERREIRA recibió una llamada telefónica a su celular del hermano ARQUIMEDES BORBÓN FERREIRA pidiendole -sic-, cuando mi esposo recibió -sic- la llamada nos encontrabamos -sic- en Mariquita Tolima en el taxi de él, salimos a las 09:30 de la noche de Mariquita para la Dorada, **llegamos a las a la Sijin** de la Dorada no me acuerdo la hora exacta, era de noche **y mi esposo entro -sic- a la sijin encontrándose -sic- con su hermano WILSON BORBON FERREIRA averiguando si ya habían -sic- localizado a su hermano ÁLQUIMEDES que se encontraba desaparecido,** nos fuimos -sic- para Mariquita a la 01 de la mañana de hasta de salir de la Dorada nos tomamos un tinto en la bomba de gasolina que esta -sic- a la salida del pueblo donde el hermano de mi esposo WILSON le comentaba que él había -sic- recibido una llamada de su hermano ALQUIMEDES a su celular donde le pedia -sic- ayuda lo mismo que le dijo a mi esposo. Llegamos a Mariquita a las 02:00 de la Mañana; Ya el día viernes salimos de Mariquita a las 02:00 de la tarde en vehículo de servicio publico -sic-, de placa me se -sic- solamente los número 399 e se conducido por el señor CARLOS no se -sic- mas -sic- datos, en el vehículo veníamos mi esposo HERNANDO BORBON su hermano WILSON BORBON el conductor y yo, **veníamos -sic- a buscar en la Dorada al hermano***

<sup>44</sup> La prueba en la jurisdicción especial para la paz” – p.24.

<sup>45</sup> F. 174 c.2.

*de esposo ALQUIMEDES BORBON que se encontraba desaparecido desde el día anterior en horas de la noche, mi esposo le dijo al conductor que veníamos a buscar a su hermano en los Andes, ya que habían -sic- recibido una llamada telefónica la noche anterior y que se encontraba por los Andes, llegamos a la Dorada a las 02:00 de la tarde de ahí fuimos a almorzar luego de ahí -sic- me dejaron donde la ex-suegra de WILSON la cual vive en la Cra. 8 Nro. 3—43 del Barrio Conejo de la Dorada, me dejaron en esa casa y me dijeron que los espera que en 20 minutos volvían -sic-, cuando se fueron -sic- eran las 03:00 de la tarde, dejándome -sic- mi esposo su celular y que estuviera pendiente que él me llamaría -sic-, diciéndome -sic- que iban a ir por ahí durante la tarde no llegaron, comenzando a preocuparme por ellos, en horas de la noche recibí -sic- una llamada telefónica -sic- de la esposa del taxista que - andaba con mi esposo y mi cuñado, que donde -sic- estaba su esposo CARLOS, que le ha estado marcando pero no contesta. yo le dije que no sabía -sic- nada que me habían -sic- dejado en la casa de la exsuegra de WILSON, quedándome -sic- el resto de la noche en esa casa, al ver que mi esposo HERNANDO, WILSON, CARLOS y el vehículo en el que andaba no aparecía -sic-, me fui el día sábado -sic- viaje a Mariquita a las 11:00 de la mañana, llegue donde la familia de mi esposo comentándole -sic- lo que había -sic- pasado; (...) **PREGUNTADA. Diga a esta un dad investigativa si usted tenía -sic- conocimiento de amenazas por grupos al margen de la ley contra su esposo HERNANDO al igual que su cuñado WILSON y CARLOS, si es así -sic- que grupo. CONTESTO. No me di -sic- cuenta. (...) PREGUNTADA. Diga a esta unidad si su esposo HERNANDO o su cuñado WILSON antes que desaparecieran habían formulado denuncia penal por la desaparición de su hermano ALQUIMEDES BORBON FERREIRA y ante cual autoridad. CONTESTO. Solo se que informaron de los hechos que se la había -sic- presentado a su hermano ALQUIMEDES sobre la desaparición ante la SIJIN DE la Dorada. (...)***

§68. Esta versión contrasta con el informe de la Unidad Investigativa de Policía Judicial del 24 de noviembre de 2003, donde señala que: (i) a las 10:30 de la noche del día 13 de noviembre de 2003 las autoridades asistieron a la denuncia de disparos en la salida hacia Norcasia, donde nadie dio información; (ii) allí se presentó el hermano Wilson Borbón para informar la situación de su hermano Arquímedes; (iii) sin embargo, **los hermanos quedaron de volver al día siguiente con la búsqueda de Arquímedes y de no saberse nada formularían la denuncia penal por desaparición:**

*“A esta Unidad Investigativa de Policía Judicial se presentó la señora MARIBEL DE JESÚS MORENO RIVERA (...) la cual formuló denuncia penal en esta Unidad radicada con el No. 251 de fecha **16-11-03** por la desaparición de los tres hermanos BORBON FERREIRA y CARLOS DURAN DIQUE, quien informa que el día Jueves 13 de noviembre de 2003, salió el señor ARQUIMEDES BORBON FERREIRA, (cuñado) para La Dorada, dice desconocer en compañía de quien y a qué y hasta la fecha de hoy se desconoce de su paradero y de su estado, las otras tres personas desaparecieron el día 14 de Noviembre cuando se encontraban en la búsqueda.*

*El día 13-11-03 en horas de la noche, Arquímedes llamó por su celular 310-440 589 a su hermano Wilson Borbón al celular No. 310-5738000, en donde le informaba que tenía problemas, que viniera a recogerlo en La Dorada, **en la salida para Norcasia Caldas**, en una parte donde había unas construcciones y una carretera destapada.*

Ese mismo día a las 22.05 horas, fue reportado por teléfono a la central de comunicaciones del Comando Séptimo Distrito, que en la salida a Norcasia, unos sujetos que se movilizaban en una camioneta Luv blanca y una motocicleta, se encontraban realizando varios disparos y que al parecer estaban levantando a alguien, de inmediato la central envió varias patrullas de la vigilancia y Sijin al lugar indicado, en donde se hizo patrullaje, se averiguó con los habitantes del sector, pero nadie en el lugar dio información de lo sucedido.

Estando en ese lugar se presentó el señor WILSON BORBON, para informar que su hermano ARQUIMEDES BORBON FERRERIRA lo había llamado donde le informaba que tenía problemas y que lo recogiera pero en el lugar ya no estaba y nadie dio información del citado personaje, al indagársele al señor Wilson si tenía conocimiento que misión venía -sic- a cumplir su hermano y dijo no saber nada, que su hermano era taxista en la ciudad de Mariquita y no sabía con quien -sic- y a qué había venido a esta ciudad, posteriormente se regresó para Mariquita, quedando de venir al día siguiente en compañía de su hermano Hernando, para continuar con la búsqueda de Arquímedes y de no saberse nada formular de una vez la denuncia penal por desaparición; pero al día siguiente no llegaron a esta oficina ninguno de ellos ni de sus familiares, hasta el día 16-11-03 que se presentó la señora MARIBEL DE JESUS MORENO RIVERA, compañera permanente de Hernando Borbón para informar y denunciar sobre la desaparición de las otras tres personas que habían salido de Mariquita en búsqueda de Arquímedes.”

§69. Estas dos últimas versiones son coincidentes en que: (i) el 13 de noviembre de 2003 el señor Arquímedes Borbón Ferreira llamó a sus hermanos avisándoles de su situación de peligro en La Dorada; (ii) los hermanos partieron de Mariquita a La Dorada en su búsqueda; (iii) el mismo día, el a las 10:30 de la noche las autoridades atendieron un llamado acerca de disparos que fue infructuoso en la salida a Norcasia; (iv) en el mismo sitio los hermanos se presentaron para buscar e informar acerca de la situación de su hermano Arquímedes; (v) los hermanos en la misma noche regresaron a Marquita; (vi) al día siguiente efectivamente volvieron a buscar a su hermano y desaparecieron; (vii) esto coincide con la versión del informe policial que señala: “posteriormente se regresó para Mariquita, quedando de venir al día siguiente en compañía de su hermano Hernando, para continuar con la búsqueda de Arquímedes y de no saberse nada formular de una vez la denuncia penal por desaparición”.

### 3.1. La imputación

§70. Según lo analizado el **título de imputación** pertinente para el caso es la **Falla del servicio por omisión frente a daños causados por actos violentos de terceros**, debido a que no hay evidencia de participación directa o indirecta de autoridades, ni que el daño fue producto de ataques a organismos, autoridades ni actividades estatales.

§71. Conforme a la sentencia del 20 de junio de 2017<sup>46</sup> de la Sala Plena de la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado: (i) la falla del servicio cuando el daño se produce como consecuencia del acto violento perpetrado por agentes no

<sup>46</sup> CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN TERCERA-SALA PLENA- Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO-Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil diecisiete (2017)-Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860)

estatales y el mismo era previsible y resistible para el Estado tiene los elementos de *“...Ser irresistible es la imposibilidad del obligado de llevar a cabo el comportamiento legal esperado y la imprevisibilidad ocurre cuando no es posible contemplar por anticipado su ocurrencia, esto es, el acontecimiento sucedió de manera súbita y repentina...”* (ii) *“...Por tanto, sólo cuando la entidad demandada conoció oportunamente de la posible ocurrencia de un acto violento proveniente de un tercero, tenía la competencia y la capacidad real de poner en obra medios, instrumentos, recursos y estrategias para anticiparse, evitar o mitigar los efectos lesivos de dicho acto, pero omitió ejercer oportunamente sus deberes jurídicos, deberá ser declarado responsable si el acto violento tiene lugar y los daños se concretan.”*.

§72. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que en estos casos, la responsabilidad estatal surge cuando se reúnan dos elementos: *i)* que el Estado incumpla con los deberes de diligencia que le son exigibles en la evitación de graves violaciones a los derechos humanos y *ii)* que se trate de riesgos inminentes y cognoscibles.<sup>47</sup>

§73. Además, en el caso Rodríguez Vera y otros (desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia, señaló que era indispensable constatar tres elementos: *i)* las autoridades conocían o debían tener conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo, grupo de individuos determinado o determinable o la misma población civil<sup>[34]</sup>; *ii)* se utilizaron los instrumentos razonables y necesarios para prevenir o evitar ese riesgo; y *iii)* la calidad de la respuesta estatal.

§74. Respecto a la calidad de la respuesta estatal, la Corte Interamericana estableció el estándar de **DILIGENCIA DEBIDA**, incorporado en el artículo 1.1 del Pacto de San José de Costa Rica, como la **falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención** (se destaca).

§75. En el caso de la desaparición forzada:

§75.1. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas<sup>48</sup>, de 1994, comprometió a los Estados a *“... No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales (...) Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención”*. (art.1)

§75.2. El artículo 12 de la CP señala que nadie será sometido a desaparición forzada

§75.3. El artículo 165 del Código Penal de 2000 estableció el delito de desaparición forzada y la Sentencia C-317 de 2002 de la Corte Constitucional

---

<sup>47</sup> Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 56 período de sesiones, Res. 56/83 (enero 28, 2002), Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, art. 2, pp. 9 a 10. Cfr. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/478/00/PDF/N0147800.pdf?OpenElement> (01/04/2016);

<sup>48</sup> <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>

expresó que este delito era exequible y “...no es necesario requerimiento alguno pues  **basta la falta de información...**” sobre la persona posiblemente desaparecida para que se configure el delito.

§75.4. El artículo 13 de la Ley 589 de 2000, por la cual se tipificó la desaparición forzada, creó el **MECANISMO DE BÚSQUEDA URGENTE**: “... *Si no se conoce el paradero de una persona se podrá solicitar a cualquier autoridad judicial, por parte de terceros y sin necesidad de mandato alguno, que disponga de inmediato de una búsqueda urgente para realizar todas las diligencias necesarias, tanto en relación con autoridades y dependencias públicas como con particulares y lugares de carácter privado, para dar con su paradero. (...) Los servidores públicos tienen la obligación de prestar su colaboración y apoyo para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.*”

§75.5. La Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó en la sentencia del 22 de septiembre de 2009 en el caso de la desaparición en 1993 de Anzulado Castro<sup>49</sup>, que la **MERA SOSPECHA** de desaparición forzada **imponía al Estado la obligación de adelantar las diligencias** para la prevención de esta conducta, sin necesidad de denuncia.<sup>50</sup>

§76. En el presente caso se demostró que el 13 de noviembre de 2003 los hermanos Borbón Ferreira sí pusieron en conocimientos de las autoridades, en este caso la SIJIN, la sospecha de desaparición de **Arquímedes Borbón Ferreira**.

§77. Pero igualmente consta que ese mismo día, a las 10:05 de la noche las autoridades recibieron una denuncia de disparos en la ciudad de La Dorada, a la salida para Norcasia, **donde acudieron sin encontrar noticia alguna** por la comunidad. Y allí se presentó el señor Wilson Borbón Ferreira a denunciar la situación de su hermano Arquímedes.

§78. Esto desvirtúa el hecho de la demanda que afirmó que las autoridades se negaron a ir al sitio con el argumento que era zona roja.

§79. Tanto la denuncia de **MARIBEL DE JESÚS MORENO RIVERA** como el informe policial son coincidentes que esa noche los hermanos volvieron a la ciudad de Mariquita, para regresar al día siguiente a buscar a su hermano en la Dorada.

---

<sup>49</sup> [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_202\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_202_esp.pdf)

<sup>50</sup> “63. En casos de desaparición forzada, la característica común a todas las etapas del hecho es la denegación de la verdad de lo ocurrido (infra párrs. 118 y 119). Uno de los elementos centrales de prevención y erradicación de dicha práctica es la adopción de medidas eficaces para prevenir su ocurrencia o, en su caso, cuando se sospecha que una persona ha sido sometida a una desaparición forzada, poner fin prontamente a dicha situación. En este sentido, el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos (...)

65. En definitiva, toda vez que haya motivos razonables para sospechar que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, debe iniciarse una investigación. Esta obligación es independiente de que se presente una denuncia, pues en casos de desaparición forzada el derecho internacional y el deber general de garantía, a que Perú se encuentra obligado, imponen la obligación de investigar el caso ex officio, sin dilación, y de una manera seria, imparcial y efectiva. Esto es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos afectados por esas situaciones, como la libertad personal, la integridad personal y la vida<sup>75</sup>. Sin perjuicio de ello, en cualquier caso, toda autoridad estatal, funcionario público o particular que haya tenido noticia de actos destinados a la desaparición forzada de personas, deberá denunciarlo inmediatamente.”

Según el informe policial, si la búsqueda era infructuosa se haría la denuncia formal.

§80. La denuncia formal se presentó dos días después, el 16 de noviembre de 2003, y la Fiscalía realizó las pesquisas pertinentes, de las cuales el día 20 de diciembre de 2003 hizo un operativo que dio con el vehículo en el cual habían desaparecido los hermanos Wilson y Hernando Borbón Ferreira

§81. Además, con el número de celular del conductor del taxi se trató de averiguar las llamadas que se hicieron hasta cuatro días después del desaparecimiento.

§82. De lo anterior, no es posible endilgar inactividad de las autoridades, ni la falta de la debida diligencia, pues desde el 13 de noviembre de 2003, a las 10:05 de la noche, las autoridades iniciaron labores para atender la denuncia de la comunidad de los disparos, en el sitio en que apareció el señor Wilson Borbón Ferreira a buscar a su hermano Arquímedes.

§83. Además, el informe policial, que el juzgado de primera instancia dio credibilidad acerca de la presentación de la denuncia, indicó que los hermanos volvieron a Mariquita, para volver al día siguiente a buscar a Arquímedes, y de ser infructuosas las diligencias, presentarían la denuncia.

§84. Este relato coincide con los hechos informados en la denuncia de MARIBEL DE JESÚS MORENO RIVERA.

§85. De esta manera, no se colman los requisitos para imputar la responsabilidad administrativa al Estado por la desaparición de Arquímedes Borbón Ferreira, declarará probada la excepción de Culpa exclusiva y determinante de un tercero propuesta por la demandada y se revocará la sentencia de primera instancia.

§86. Se acepta la renuncia del poder conferido a la abogada Isabel Cristina Lezama Velásquez, portadora de la tarjeta profesional 171088 del CSJ, visible a folio 51 Exp. 5; conforme al inciso 4 del artículo 76 del CGP.

§87. No se condenará en costas de ambas instancias, en razón a que la demanda fue presentada con fundamento jurídico, conforme al artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

§88. En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del Honorable Tribunal Administrativo De Caldas, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## SENTENCIA

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción de **Culpa exclusiva y determinante de un tercero** propuesta por la Nación - Ministerio de Defensa-Ejército Nacional.

**SEGUNDO: REVOCAR** la sentencia de primera instancia proferida el 29 de junio de 2017 por la Señoría del Juzgado Primero Administrativo Circuito de Manizales en el proceso interpuesto por la señora Sandra Milena Sandoval Poloche, en nombre propio y en representación de su hijo Juan Camilo Borbón Sandoval, parte demandante, contra la Nación - Ministerio de Defensa- Ejército Nacional.

**TERCERO.** Negar las pretensiones de la demanda.

**CUARTO: NO CONDENAR** en costas por lo previamente señalado.

**QUINTO:** Se acepta la renuncia del poder conferido a la abogada Isabel Cristina Lezama Velásquez, portadora de la tarjeta profesional 171088 del CSJ, conforme al inciso 4 del artículo 76 del CGP.

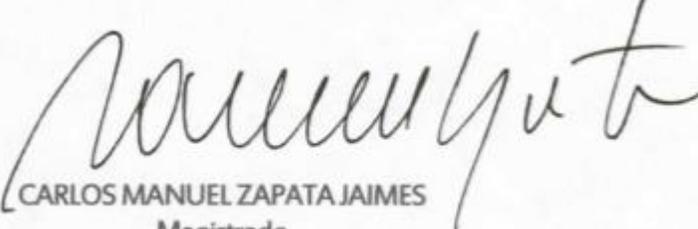
**SEXTO:** Ejecutoriada este acto judicial, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase

Notifíquese y cúmplase  
Los Magistrados



PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN  
Magistrado