



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Sala Plena de Decisión**

*Magistrado Ponente: Carlos Manuel Zapata Jaimes*

**Asunto:** Manifestación de impedimento  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001333300120160014903  
**Demandante:** AQUILINO - OROZVO VELASQUEZ  
**Demandado:** LA NACION - RAMA JUDICIAL -  
DIRECCION EJECUTIVA  
ADMINISTRACION JUDICIAL

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA<sup>1</sup>, los Magistrados que conformamos este Tribunal nos consideramos incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral uno del artículo 141 del Código General del Proceso – CGP<sup>2</sup>, por lo cual se remitirá el expediente a la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con los hechos que a continuación se exponen.

**ANTECEDENTES**

La parte actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra la Nación – Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, solicitando que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se le negó el reconocimiento, liquidación y pago de la prima especial del 30% regulada por el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, y que la misma constituye factor salarial.

El expediente correspondió por reparto al Juzgado Primero Administrativo de Manizales, cuyo titular manifestó su impedimento para conocer del proceso con fundamento en el numeral 1 del Artículo 141 del CGP,

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> En adelante, CGP.

considerando además que la causal expuesta comprendía a los demás funcionarios judiciales que ocupan el cargo de Juez Administrativo del Circuito de esta ciudad, por lo que remitió el proceso al Tribunal Administrativo de Caldas para resolver la solicitud.

Ahora bien, el Despacho 01 del Dr. Carlos Manuel Zapata Jaimes con fecha 29 de noviembre de 2016, aceptó el impedimento manifestado por los jueces administrativos del Circuito, correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Transitorio, célula judicial que emitió sentencia adiada el del 30 de junio de 2022, accediendo a las pretensiones de la demanda. La providencia fue recurrida en oportunidad y se concedió el recurso con auto del 26 de agosto de 2022, siendo remitido el proceso para surtir el recurso de apelación interpuesto.

El 12 de septiembre del año 2022, el proceso ingresó a Despacho para admitir el recurso de apelación formulado contra la sentencia de primera instancia.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

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.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo previó en su artículo 130 que los Magistrados y Jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos previstos en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil (actualmente, artículo 141 del Código General del Proceso).

El Estatuto Adjetivo en mención reza en el numeral 1 del referido canon 141:

*“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.*

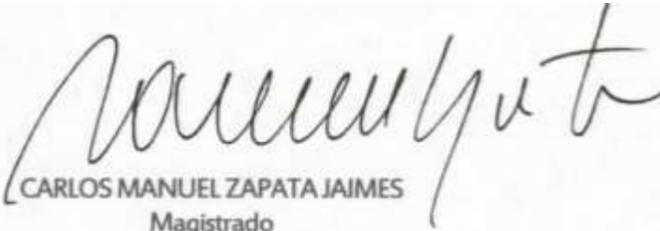
*...”*

Respetuosamente consideramos que en nuestra calidad de Magistrados de este Tribunal y debido a la naturaleza de los reajustes prestacionales pretendidos, resultaríamos indirectamente beneficiados, pues la decisión sobre la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales, guarda estrecha relación con el mismo emolumento

reconocido a los funcionarios de la Rama Judicial a través de la Ley 4ª de 1992 (prima especial), y por tanto nos asistirá interés, circunstancia que se ajusta al contenido del numeral reproducido, razón por la cual, a juicio de los suscritos, se concretiza el impedimento para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

Por ello, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021 que modificó el numeral 5 del artículo 131 de la Ley 1437 de 2011, por la Secretaría de esta Corporación y previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI", remítase el expediente al H. Consejo de Estado – Sección Segunda, para lo pertinente.

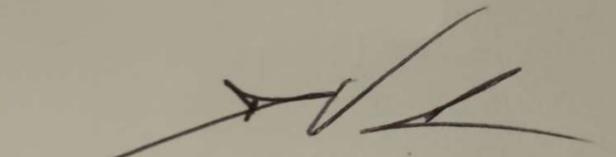
Respetuosamente,



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



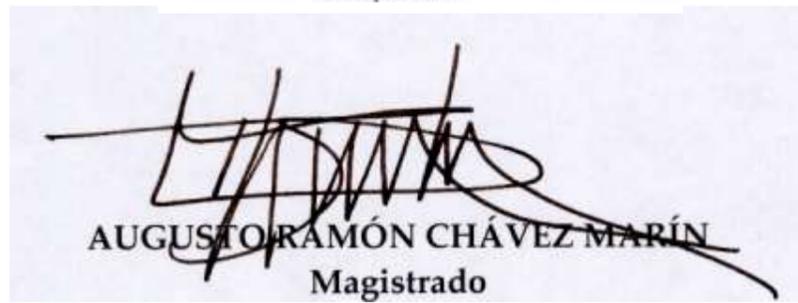
**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**  
Magistrado



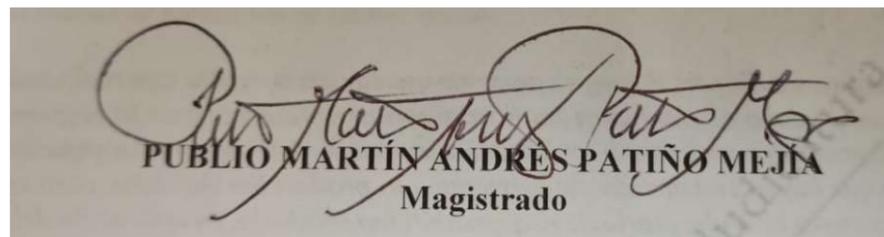
DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Sala Plena de Decisión**

*Magistrado Ponente: Carlos Manuel Zapata Jaimes*

**Asunto:** Manifestación de impedimento  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-33-39-005-2019-00304-03.  
**Demandante:** Luis Ángel Toro Ruiz  
**Demandado:** NACIÓN - RAMA JUDICIAL -  
DIRECCION EJECUTIVA  
ADMINISTRACION JUDICIAL

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA<sup>1</sup>, los Magistrados que conformamos este Tribunal nos consideramos incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral uno del artículo 141 del Código General del Proceso – CGP<sup>2</sup>, por lo cual se remitirá el expediente a la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con los hechos que a continuación se exponen.

**ANTECEDENTES**

La parte actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra la Nación – Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, solicitando que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se le negó el reconocimiento, liquidación y pago de la bonificación judicial señalada por el Decreto 383 de 2013, y que a título de restablecimiento del derecho se le reliquiden y paguen todas las prestaciones sociales incluyendo la mencionada bonificación y que las mismas sean contabilizadas como factor salarial

El expediente correspondió por reparto al Juzgado Quinto (5) Administrativo

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> En adelante, CGP.

del Circuito de Manizales, cuyo titular manifestó su impedimento para conocer del proceso con fundamento en el numeral 1 del Artículo 141 del CGP, considerando además que la causal expuesta comprendía a los demás funcionarios judiciales que ocupan el cargo de Juez Administrativo del Circuito de esta ciudad, por lo que remitió el proceso al Tribunal Administrativo de Caldas para resolver la solicitud.

Ahora bien, el Despacho 01 del Dr. Carlos Manuel Zapata Jaimes con fecha 10 de diciembre de 2019, aceptó el impedimento manifestado por los jueces administrativos del Circuito. Nuevamente por reparto correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Transitorio, célula judicial que emitió sentencia adiada el del 29 de noviembre de 2021, accediendo a las pretensiones de la demanda. La providencia fue recurrida en oportunidad y se concedió el recurso con auto del 26 de agosto de 2022, siendo remitido el proceso para surtir el recurso de apelación interpuesto.

El 12 de septiembre del año 2022, el proceso fue repartido por la Oficina Judicial y pasó a despacho el día 30 de noviembre de 2022, pendiente de admitir el recurso de apelación formulado contra la sentencia de primera instancia.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

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.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo previó en su artículo 130 que los Magistrados y Jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos previstos en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil (actualmente, artículo 141 del Código General del Proceso).

El Estatuto Adjetivo en mención reza en el numeral 1 del referido canon 141:

*“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.*
- ...”*

Respetuosamente consideramos que en nuestra calidad de Magistrados de este Tribunal y debido a la naturaleza de los reajustes prestacionales pretendidos,

resultaríamos indirectamente beneficiados, pues la decisión sobre la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales, guarda estrecha relación con el mismo emolumento reconocido a los funcionarios de la Rama Judicial a través del Decreto 383 de 2013, y por tanto nos asistiría interés, circunstancia que se ajusta al contenido del numeral reproducido, razón por la cual, a juicio de los suscritos, se concretiza el impedimento para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

Recientemente, en un caso de similares características, el H. Consejo de Estado<sup>3</sup> declaró fundado el impedimento manifestado por los Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los siguientes términos:

*“Realizadas las anteriores precisiones, la Sección Segunda del Consejo de Estado, declarará fundado el impedimento presentado por los funcionarios en comento, toda vez que les asiste un interés indirecto en las resultas del proceso, en la medida que la discusión planteada consiste en la reliquidación y pago de las prestaciones sociales con la inclusión de la bonificación judicial de que trata el Decreto 382 de 2013 y este beneficio guarda semejanza con la bonificación judicial y bonificación por compensación reconocidas a los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, mediante los Decretos 383 de 2013 y 610 de 1998, respectivamente.*

*Por demás cabe mencionar que la pretensión de la demanda radica en la inclusión de la bonificación judicial no solamente como un factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, sino como un factor salarial para el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales y económicas de los funcionarios de la Fiscalía; pretensión similar a la que los servidores de la Rama Judicial también han realizado a través de diversas demandas presentadas ante esta jurisdicción”.*

Por ello, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021 que modificó el numeral 5 del artículo 131 de la Ley 1437 de 2011, por la Secretaría de esta Corporación y previa anotación en el programa informático “Justicia Siglo XXI”, remítase el expediente al H. Consejo de Estado – Sección Segunda, para lo pertinente.

Respetuosamente,

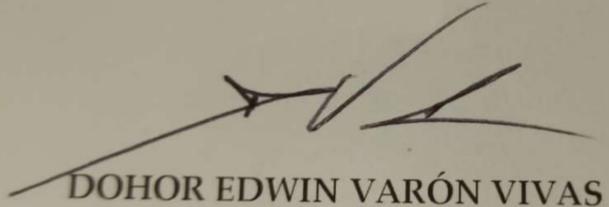


CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. C.P. William Hernández Gómez. Enero 23 de 2020, Radicación número: 11001-33-35-012-2016-00114-01(3789-19).



**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**  
Magistrado



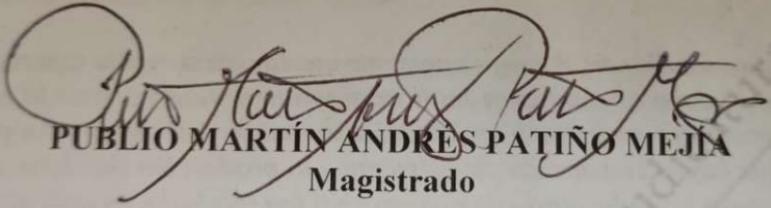
**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Sala Plena de Decisión**

*Magistrado Ponente: Carlos Manuel Zapata Jaimes*

**Asunto:** Manifestación de impedimento  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001333900820190033103.  
**Demandante:** MARIA OLGA - VALLEJO MURILLO  
**Demandado:** NACIÓN - RAMA JUDICIAL -  
DIRECCION EJECUTIVA  
ADMINISTRACION JUDICIAL

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA<sup>1</sup>, los Magistrados que conformamos este Tribunal nos consideramos incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral uno del artículo 141 del Código General del Proceso – CGP<sup>2</sup>, por lo cual se remitirá el expediente a la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con los hechos que a continuación se exponen.

**ANTECEDENTES**

La parte actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra la Nación – Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, solicitando que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se le negó el reconocimiento, liquidación y pago de la bonificación judicial señalada por el Decreto 383 de 2013, y que a título de restablecimiento del derecho se le reliquiden y paguen todas las prestaciones sociales incluyendo la mencionada bonificación y que las mismas sean contabilizadas como factor salarial

El expediente correspondió por reparto al Juzgado Octavo (8) Administrativo

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> En adelante, CGP.

del Circuito de Manizales, cuyo titular manifestó su impedimento para conocer del proceso con fundamento en el numeral 1 del Artículo 141 del CGP, considerando además que la causal expuesta comprendía a los demás funcionarios judiciales que ocupan el cargo de Juez Administrativo del Circuito de esta ciudad, por lo que remitió el proceso al Tribunal Administrativo de Caldas para resolver la solicitud.

Ahora bien, el Despacho 01 del Dr. Carlos Manuel Zapata Jaimes con fecha 13 de julio de 2020, aceptó el impedimento manifestado por los jueces administrativos del Circuito. Nuevamente por reparto correspondió el conocimiento del asunto al Juzgado Transitorio, célula judicial que emitió sentencia adiada el del 26 de noviembre de 2021, accediendo a las pretensiones de la demanda. La providencia fue recurrida en oportunidad y se concedió el recurso con auto del 31 de mayo de 2022, siendo remitido el proceso para surtir el recurso de apelación interpuesto.

El 12 de septiembre del año 2022, el proceso fue repartido por la Oficina Judicial y pasó a despacho el día 30 de noviembre de 2022, pendiente de admitir el recurso de apelación formulado contra la sentencia de primera instancia.

### **IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO**

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.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo previó en su artículo 130 que los Magistrados y Jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos previstos en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil (actualmente, artículo 141 del Código General del Proceso).

El Estatuto Adjetivo en mención reza en el numeral 1 del referido canon 141:

*“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.*
- ...”*

Respetuosamente consideramos que en nuestra calidad de Magistrados de este Tribunal y debido a la naturaleza de los reajustes prestacionales pretendidos,

resultaríamos indirectamente beneficiados, pues la decisión sobre la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales, guarda estrecha relación con el mismo emolumento reconocido a los funcionarios de la Rama Judicial a través del Decreto 383 de 2013, y por tanto nos asistiría interés, circunstancia que se ajusta al contenido del numeral reproducido, razón por la cual, a juicio de los suscritos, se concretiza el impedimento para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

Recientemente, en un caso de similares características, el H. Consejo de Estado<sup>3</sup> declaró fundado el impedimento manifestado por los Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los siguientes términos:

*“Realizadas las anteriores precisiones, la Sección Segunda del Consejo de Estado, declarará fundado el impedimento presentado por los funcionarios en comento, toda vez que les asiste un interés indirecto en las resultas del proceso, en la medida que la discusión planteada consiste en la reliquidación y pago de las prestaciones sociales con la inclusión de la bonificación judicial de que trata el Decreto 382 de 2013 y este beneficio guarda semejanza con la bonificación judicial y bonificación por compensación reconocidas a los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, mediante los Decretos 383 de 2013 y 610 de 1998, respectivamente.*

*Por demás cabe mencionar que la pretensión de la demanda radica en la inclusión de la bonificación judicial no solamente como un factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, sino como un factor salarial para el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales y económicas de los funcionarios de la Fiscalía; pretensión similar a la que los servidores de la Rama Judicial también han realizado a través de diversas demandas presentadas ante esta jurisdicción”.*

Por ello, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021 que modificó el numeral 5 del artículo 131 de la Ley 1437 de 2011, por la Secretaría de esta Corporación y previa anotación en el programa informático “Justicia Siglo XXI”, remítase el expediente al H. Consejo de Estado – Sección Segunda, para lo pertinente.

Respetuosamente,

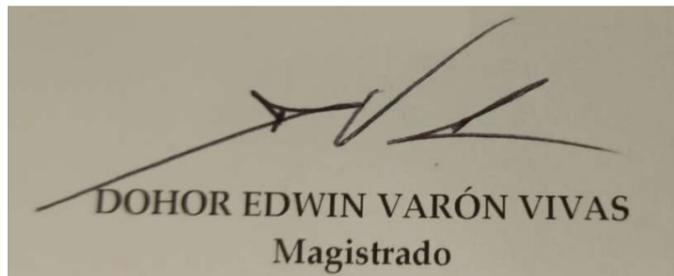


CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. C.P. William Hernández Gómez. Enero 23 de 2020, Radicación número: 11001-33-35-012-2016-00114-01(3789-19).



**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**  
Magistrado



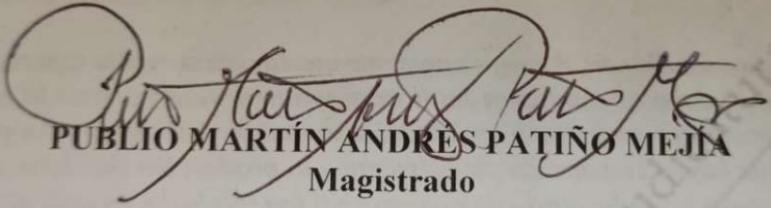
**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-33-001-2013-00734-03</b>
<b>MEDIO CONTROL</b>	<b>DEREPARACIÓN DIRECTA</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>JHON FREDY GARCIA QUINTERO</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>NACIÓN, MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL Y OSWALDO GÓMEZ RIOS</b>

Procede el despacho uno del Tribunal Administrativo de Caldas, a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales el 13 de diciembre de 2021, mediante el cual se rechazó por extemporáneo un incidente de liquidación de perjuicios, recibido en este Tribunal el 29 de septiembre del 2022.

**ANTECEDENTES**

**1. Sobre la acción.**

Mediante demanda instaurada en ejercicio del medio de control de reparación directa, el señor John Fredy García Quintero solicitó se declarara administrativamente responsables a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, y al señor Oswaldo Gómez Ríos por los perjuicios sufridos en hechos ocurridos el 02 de octubre de 2011, en los que en medio de un operativo policivo resultó herido al recibir un disparo en su pie izquierdo.

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, mediante sentencia del 8 de agosto de 2017, declaró la responsabilidad solidaria de los demandados, señalando que la condena estaba supeditada a la *“previa valoración de pérdida de la capacidad laboral realizada por la Junta de Calificación de Invalidez”*.

El Tribunal Administrativo de Caldas mediante sentencia del 17 de octubre de 2019 modificó el fallo proferido en primera instancia, en el sentido de señalar que en el asunto bajo estudio se había presentado una concurrencia de culpas entre la demandada y el actor, por ende, la condena de primera instancia se debía entender limitada a un 50%.

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales profirió auto de obediencia al superior, notificado por estado electrónico de fecha 5 de noviembre de 2019.

## **2. Sobre el incidente de liquidación de perjuicios en abstracto**

La parte demandante mediante escrito presentado el 14 de julio de 2021 promovió incidente de liquidación de los perjuicios reconocidos en abstracto mediante la sentencia proferida el del 8 de agosto de 2017, haciendo la salvedad que el incidente solo fue posible presentarlo en dicha fecha, en virtud de que solo hasta finales del mes de mayo de 2021 tuvo conocimiento del dictamen realizado por la Junta de Calificación de Invalidez de Caldas.

### **DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito, mediante auto del 13 de diciembre del 2021 rechazó el incidente de liquidación de perjuicios, al considerar que fue presentado de forma extemporánea, toda vez que, las solicitudes elevadas por la parte actora al juzgado el 28 de enero de 2021 y el 12 de marzo de 2021 con el fin de que se le remitiera copia de la calificación de la Junta de Calificación Regional, no tuvieron la vocación de interrumpir el plazo con que contaba el demandante para presentar válidamente el incidente de liquidación.

### **IMPUGNACIÓN**

La parte actora inconforme con la decisión tomada por el Juzgado de conocimiento, presentó recurso de apelación, en el cual esgrimió que solo hasta el mes de julio de 2021 fue posible presentar el incidente, en virtud de que pese a haber solicitado al Juzgado copia del resultado de la calificación de invalidez, el cual le fuera remitido por parte de la junta de calificación el 02 de mayo de 2020, no obtuvo respuesta por parte del fallador, pudiendo acceder a dicho

dictamen en mayo de 2021 cuando la junta de calificación accedió a expedir copia del mismo.

Así las cosas, consideró que el término indicado en el inciso 2 del artículo 193 del CPACA, se debe contar desde el momento en el que tuvo conocimiento de la calificación del dictamen y no desde la ejecutoria de la sentencia, toda vez que era un documento esencial para cumplir con la liquidación ordenada en los fallos de primera y segunda instancia.

Finalmente, indicó que de conformidad con el *arbitrium judicis*, es competencia del Juzgado realizar la liquidación de los perjuicios morales e inmateriales, de los cuales adujo no tienen caducidad, así pues, debió el Despacho fijar los montos desde el momento en que recibió el dictamen de la Junta de Calificación de Invalidez.

### **CONSIDERACIONES**

Conforme al recurso de apelación encuentra este Despacho que el problema jurídico a decidir se circunscribe a resolver el siguiente interrogante:

Teniendo en cuenta las vicisitudes que impidieron a la parte actora conocer el dictamen pericial de la Junta de Calificación de Invalidez ¿hay lugar a considerar oportuno el incidente de liquidación de perjuicios presentado?

#### **Marco normativo**

Respecto de las condenas en abstracto, el artículo 193 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

*ARTÍCULO 193. Condenas en abstracto. Las condenas al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes, impuestas en auto o sentencia, cuando su cuantía no hubiere sido establecida en el proceso, se harán en forma genérica, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental, en los términos previstos en este Código y en el Código de Procedimiento Civil.*

*Cuando la condena se haga en abstracto se liquidará por incidente que deberá promover el interesado, mediante*

*escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, según fuere el caso. Vencido dicho término caducará el derecho y el juez rechazará de plano la liquidación extemporánea.*

Conforme a la normativa en cita, resulta palmario que el incidente de liquidación de la condena en abstracto debe ser promovido por la parte interesada con suficiencia argumentativa y en consideración de los criterios fijados en la sentencia para establecer la cuantía en cabeza a la parte condenada, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior.

### **Caso bajo Estudio**

En el *sub judice*, se tiene que mediante sentencia dictada el 08 de agosto de 2017 el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, condenó en abstracto, indicando en la parte resolutive:

*“Así las cosas, como quiera que en el asunto sub juice se observa que al lesionado JOHN FREDY GARCÍA QUINTERO, no se le ha sometido a valoración por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, se condenará en abstracto, por tanto, la liquidación de la indemnización a título de daño en la salud, se hará mediante incidente en el cual, una vez obtenido dicho documento, se tenga en cuenta la aplicación de las variables enunciadas por la jurisprudencia antes mencionada”*

Conforme a la anterior decisión, la liquidación de los perjuicios otorgados en abstracto, quedó supeditada a previo dictamen rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

En fecha 14 de julio de 2021, la parte actora presentó el incidente de liquidación el cual fue rechazado por extemporáneo, con el auto que se apela.

Ahora bien, la parte actora alega que, para presentar el incidente primero debía conocer el dictamen de la Junta de Calificación de Invalidez solicitado por el Juez en la sentencia de primera instancia, dictamen del que solo tuvo conocimiento en mayo de 2021, pese a que el mismo fue expedido en mayo de 2020.

Para dilucidar la veracidad de los argumentos de la parte apelante, el Despacho requirió el 3 de noviembre de 2022 a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, para que informara el trámite adelantado para la calificación de pérdida de capacidad laboral del señor John Fredy García Quintero.

Mediante memorial allegado el 08 de noviembre de 2022 se informó la Junta que i) *“el dictamen 13989-2020 no le fue notificado al señor”*; ii) *la prueba fue solicitada por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito*; y iii) *conforme al artículo 2.2.5.1.52 del decreto 1072 de 2015, literal a, el dictamen se remitió el 02 de mayo de 2020 al despacho judicial”*.

Así las cosas, se desprende que fue directamente el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales quien solicitó a la Junta respectiva la calificación de invalidez del actor, y que esa junta le rindió el informe directamente al despacho judicial.

Obra dentro de los folios allegados al proceso, un correo electrónico del 02 de mayo de 2020 enviado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas a la dirección electrónica [admin05ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin05ma@cendoj.ramajudicial.gov.co) , por el cual se allegó al Juzgado el “dictamen del señor John Fredy García Quintero”, “13989.pdf”.

Dentro de la documentación allegada por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, no obra, que ese Despacho hubiera dado traslado de la calificación de invalidez dada por la Junta respectiva a las partes, en especial a la parte actora, ni se encuentra algún auto registrado con ese sentido en el sistema Justicia Siglo XXI.

De otro lado, se encuentra probado dentro del cartulario que, la parte interesada en tramitar el referido incidente, presentó al despacho judicial dos solicitudes, una el 28 de enero de 2021 y otra el 12 de marzo de 2021, a fin de que le fuera enviada copia en mensaje de datos, del dictamen realizado por la Junta de calificación de Invalidez de Caldas al señor García Quintero; sin embargo, dichas solicitudes no fueron atendidas según manifestación de la apoderada del señor García, hecho que no solo no fue desmentido por el referido Juzgado, sino que encuentra sustento en el material probatorio obrante en el cartulario.

Así las cosas, en aplicación del principio de acceso a la justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política y en vista de que el trámite del incidente de liquidación de perjuicios estaba sujeto a una condición, esto es valoración por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, de la cual se reitera solo tuvo conocimiento la parte interesada en mayo de 2021, en virtud de que la misma no solo no fue notificada al señor Jhon Fredy García Quintero, sino que no fue remitida por el Juzgado pese a las repetidas peticiones elevadas por la parte actora, considera este Despacho que el término de los 60 días para tramitar el incidente de liquidación de perjuicios, estipulado en el inciso 2 del artículo 193 del CPACA, debe ser contado desde el momento en que la parte actora tuvo conocimiento del dictamen de la pérdida de capacidad laboral expedido por la Junta Regional de Calificación de invalidez.

Por lo anterior, considera este Despacho que, en aplicación de este principio constitucional de acceso a la justicia, se debe considerar que el incidente de liquidación de perjuicios fue presentado dentro de la oportunidad legal, y por ende debe dársele el trámite correspondiente.

En consecuencia, se deberá revocar el auto proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 13 de diciembre de 2021 y devolver el expediente para que continúe el trámite del incidente correspondiente.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: REVÓCASE** el auto proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 13 de diciembre de 2021, dentro del incidente de liquidación de perjuicios, a continuación de la expedición de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas en el expediente que en ejercicio del medio de control de reparación directa interpuso el señor **JOHN FREDY GARCÍA QUINTERO** contra la **NACIÓN, MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA**.

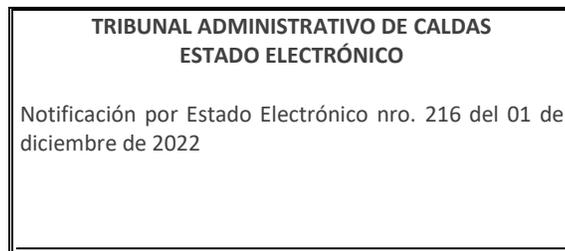
**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** por estado electrónico conforme al artículo 201 del

C.P.A.C.A.

**TERCERO:** En firme la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen, para que continúe con el trámite procesal pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
**Magistrado**



Firmado Por:

**Carlos Manuel Zapata Jaimes**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**  
**División 1 De Sistemas De Ingeniería**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **a9692502b61683f9b210b47a70e599064065016ba1b543d679ef5758510a6c8b**

Documento generado en 30/11/2022 08:40:36 AM

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

17-001-33-33-004-2014-00549-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4° DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veinticinco (25) de NOVIEMBRE de dos mil veintidós (2022)

S. 189

La Sala 4ª de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra el fallo proferido por el Juzgado 4° Administrativo de Manizales, dentro del proceso **CONTRACTUAL** promovido por **SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.** contra la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.**

#### ANTECEDENTES

##### PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA.

La sociedad **SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.**, deprecia que se declare que la entidad demandada incumplió el Contrato N° 711 de 2012, por la falta de pago de los servicios prestados entre el 7 y el 19 de diciembre de 2012; como consecuencia, se condene a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** al pago de \$ 28'139.133, correspondientes a la factura de venta SPN-01-9784, suma debidamente indexada.

##### SÍNTESIS DE LOS HECHOS

Esgrimió en síntesis la parte demandante, que el 7 de noviembre de 2012 la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** y **SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.** suscribieron el contrato interadministrativo N°711, cuyo objeto fue *“Contratar bajo la modalidad de outsourcing la prestación del*

*servicio de recepción, alistamiento, digitalización, tipificación, control de calidad y organización de los documentos para su disposición final en catorce Oficinas de Oficinas (sic) de Registros de Instrumentos Públicos, en las que se ha implementado el Sistema de Gestión Documental y la Organización del archivo físico de las vigencias 1998 a 2001 (...)*". El valor pactado fue de \$ 278'511.000, y el plazo de ejecución de 3 meses.

Precisó que el 20 de diciembre de 2012, las partes suscribieron el acta de inicio, en la que quedó como data de suscripción del acuerdo el 7 de diciembre de ese mismo año, y por solicitud de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. prestó de buena fe sus servicios entre el 10 y el 19 de diciembre de 2012, es decir, antes de la verificación de los requisitos de ejecución del acuerdo. Prosiguió indicando que el 8 de abril de 2013, la demandante emitió la factura SPN-01-9748 correspondiente a los servicios prestados entre el 7 y el 19 de diciembre de 2012, por valor de \$ 28'139.133, suma que a la fecha no ha sido cancelada.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

Expuso la sociedad querellante SERVICIOS POSTALES DE COLOMBIA S.A., que al tratarse en el caso concreto, de un contrato o convenio interadministrativo, su perfeccionamiento no está sometido a la constitución y aprobación de las garantías establecidas en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, reiterando que los servicios prestados por la accionante entre el 10 y el 19 de diciembre de 2012 no han sido pagados por la entidad contratante, pese a que fue esta quien solicitó que se iniciara de manera urgente la ejecución del acuerdo, y considerando que su objeto iba dirigido a la conservación y custodia de los documentos relacionados con folios de matrícula inmobiliaria de las oficinas de registro de instrumentos públicos del país, información que garantiza la guarda de la fe pública.

## **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR**

La SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO formuló oposición a las pretensiones del demandante, con el escrito que milita de folios 67 a 74 del

cuaderno principal, explicando que en el acta se estableció como fecha de inicio del contrato el 20 de diciembre de 2012, y la de terminación el 19 de marzo de 2013, documento que fue suscrito por el Supervisor, mientras que los servicios cuyo pago reclama la empresa demandante tuvieron lugar entre el 7 y el 19 de diciembre de 2012, por lo que se trata de hechos cumplidos que no pueden ser cancelados.

Para reforzar esta postura, manifiesta que las pólizas que amparaban el cumplimiento del contrato fueron expedidas en 19 de diciembre de 2012, y la suscripción del acta de inicio tuvo lugar el 20 de diciembre también de 2012, reiterando que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha ratificado la prohibición de legalizar esos hechos cumplidos.

#### **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Jueza 4ª Administrativa de Manizales accedió a las pretensiones de la parte actora, por lo que declaró que entre las partes existió el Contrato N° 711 firmado el 7 de diciembre de 2012, mismo que se declaró incumplido por la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO respecto del periodo comprendido entre el 7 y el 19 de diciembre de 2012. En ese orden, condenó a la accionada a pagar a SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. la suma de \$ 35'736.698, y \$ 22'106.034 por intereses de mora /fls. 191-207/.

Expresó que en el caso concreto no se presentan los denominados por la jurisprudencia como hechos cumplidos, por falta de emisión del certificado de disponibilidad presupuestal, porque el mismo fue expedido el 19 de noviembre de 2012, es decir, con antelación a la firma del contrato, vale decir, “la obligación fue adquirida con la apropiación de recursos existentes previamente a la firma del contrato No. 711 de 2012” /V. Fl. 195 cdno ppl/.

Adoptó por manera como primera conclusión, que en el sub-lite no se trata de hechos cumplidos en la manera como lo concibe la jurisprudencia, atendiendo a que los servicios prestados por la demandante “fue derivado de un contrato firmado por las partes desde el 7 de diciembre de 2012, día en

que se perfeccionó el mismo, según quedó estipulado en la cláusula vigésima segunda del contrato 711...’, lo que, en sentir de la funcionaria de primera instancia, desvirtúa lo dicho por la demandada, en el sentido de que el servicio se prestó sin la existencia del contrato; fuera de que el contrato contaba con la expedición previa del CDP, que garantizaba la existencia de la apropiación para atender el gasto.

En lo concerniente a lo que la señora jueza tituló SOBRE EL PERFECCIONAMIENTO O EXISTENCIA DEL CONTRATO ESTATAL, acudió al precepto 41 de la Ley 80 de 1993 y a jurisprudencia del Consejo de Estado para concluir la existencia del contrato interadministrativo 711 de 2012, suscrito el 7 de diciembre de dicho año, y resaltando sobre la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal del 19 de noviembre también de 2012, cumpliéndose así con los requisitos formales y sustanciales del acto negocial, e indicando acerca de la suscripción del acta de inicio que ella no es requisito de perfeccionamiento del contrato como lo discutía la demandada.

En lo que atañe a la ejecución del contrato, la funcionaria judicial de primer grado expresó en su sentencia, refiriéndose una vez más al artículo 41 de la Ley 80/93 y a la sentencia del Consejo de Estado de 22 de agosto de 2013 (exp. 29121), que los requisitos para la ejecución del contrato son la aprobación de garantías, registro presupuestal y acreditación de pago de los aportes parafiscales (art. 23 L. 1150/07), concluye el despacho de instancia que, al exigirse la suscripción del acta de inicio para ejecutar el contrato se está excediendo el marco legal regulador, habida cuenta que a pesar de que el contrato estableció ciertos requisitos para su ejecución, “estos no tienen tal efecto, dado que, de conformidad con los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, los únicos requisitos legales para la ejecución del negocio es la aprobación de la garantía y la disponibilidad presupuestal, circunstancias que, sin duda, se cumplieron el mismo 11 de diciembre de 2012...”, cuya póliza, amplía la funcionaria, conforme al artículo 7º de la ley 1150/07, “no es requisito para la celebración de contratos interadministrativos”, de lo que infiere que la contratista “tampoco estaba obligada a presentar la póliza de garantía”, sin embargo la sociedad actora la aportó.

Con todo, concluyó la jueza administrativa que las pretensiones de la accionante debían prosperar al encontrarse probados los hechos que las sustentan, es decir, haberse cumplido a satisfacción con las obligaciones contractuales, en tanto que la Superintendencia de Notariado y Registro incumplió y se halla en mora de pagar la ejecución del contrato. Condenó al pago de lo adeudado (\$ 28'139.133), más intereses moratorios.

## **EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO**

Mediante memorial visible de folios 210 a 214 del cuaderno principal, la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** apeló la sentencia de primer grado.

Luego de aludir a las condiciones generales del acuerdo contractual, precisó que la parte demandante realiza una interpretación errónea, pues pese a que el contrato interadministrativo estuviera suscrito, para su 'ejecución' requería del lleno de otros requisitos, como la aprobación de la garantía y la disponibilidad presupuestal, además de que el contratista debe estar al día en el pago de aportes parafiscales.

Expuso, adicionalmente, que la norma contractual se refiere a la aprobación de la garantía y no a su expedición, y que si bien el artículo 7° de la Ley 1150 de 2007, en los contratos interadministrativos la garantía no es obligatoria, sí se trata de una condición dispositiva que se encuentra prescrita en la norma, y no de una 'prohibición' expresa, de lo que se desprende que las cláusulas convenidas se convierten en ley para las partes, por lo que el operador de justicia no podía restarle mérito, 'pues estas fueron las condiciones pactadas, incluyendo la suscripción del acta de inicio como condicionante del plazo contenido en la cláusula tercera del contrato...y como requisito esencial para su ejecución...', reiterando seguidamente, que la disposición alude a aprobación de la garantía y no a su expedición, y al haber sido expedida el 11 de diciembre de 2012, la misma solo fue aprobada el 19 del mismo mes y año.

Refirió posteriormente el apelante, que el fallador de instancia ‘bloquea la interpretación contenida en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007’, cuando se refiere a la existencia de disponibilidades presupuestales correspondientes, que homologa a los Certificados de Disponibilidad Presupuestal ‘que se deben expedir previamente a la suscripción del contrato’ que hace constar que la entidad cuenta con los recursos disponibles para contratar, por lo que considera el impugnante que no es procedente que a la luz de las normas presupuestales y la jurisprudencia que su expedición sea requisito de ejecución, ‘pues lo que se sigue después de la suscripción y el perfeccionamiento del contrato, es precisamente la imputación o reserva presupuestal sobre el monto real que se va a contratar’, sin que se pueda entender que el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 modifique el mandato 41 de la ley 80 de 1993, pues se aplica para los actos administrativos y no para los contratos, que son figuras distintas, insistiendo en que el registro presupuestal no es requisito para el perfeccionamiento de estos, sino para su ejecución

Para finalizar, expresó que no está demostrado en el expediente, que el contrato se haya ejecutado desde el momento de su suscripción, pues es normal que el contratista realice labores previas de alistamiento para desarrollar el acuerdo sin que signifique que la contratante deba responder por estas tareas, y la demandante, anotó, debió hacer una observación en el acta de inicio, dejando en claro que la ejecución del contrato había comenzado desde el 10 de diciembre de 2012.

**CONSIDERACIONES  
DE LA  
SALA DE DECISIÓN**

Pretende la parte actora que se declare que la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO incumplió parcialmente el contrato suscrito entre esa entidad y SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A., dejando un saldo insoluto por valor de \$ 28'139.133, correspondiente a los servicios prestados por la demandante entre el 10 y 19 de diciembre de 2012.

## PROBLEMAS JURÍDICOS

Atendiendo a la postura erigida por la apelante y a lo expuesto por la Jueza *A quo*, el problema jurídico a resolver en el sub-lite se contrae a la dilucidación del siguiente interrogante:

- *¿La SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO incumplió el contrato suscrito con SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. por las actividades prestadas entre el 10 y el 19 de diciembre de 2012, o se trata de hechos cumplidos no susceptibles de pago?*

(I)

### EL PERFECCIONAMIENTO Y EL INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL

Sostiene SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. que la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO incumplió el convenio suscrito entrambas, específicamente en lo concerniente a los servicios prestados por la primera a la segunda entre el 10 y el 19 de diciembre de 2012.

De tiempo atrás, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido plenos efectos obligacionales a los contratos interadministrativos, y ha perfilado sus características, algunas de las cuales resultan pertinentes frente al tema litis<sup>1</sup>:

“(…)

En tal sentido, si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, “convenios interadministrativos”, para calificar otro

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2010, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860).

tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza y efectos -como los acuerdos interorgánicos y como aquellos en los que se presenta un concurso de voluntades, pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente- en realidad, los convenios en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica. Así, el principal efecto de los “convenios interadministrativos”, al igual que el de los demás contratos, es el de crear obligaciones que sólo se pueden invalidar o modificar por decisión mutua de los contrayentes o por efecto de las disposiciones legales, tal y como claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil; se advierte entonces que si en un convenio o contrato interadministrativo debidamente perfeccionado, en el cual han surgido las obligaciones correspondientes, una de las partes no cumple con los compromisos que contrajo, tal parte está obligada a responder por ello, salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida...” /Resalta el Tribunal/.

Más adelante precisó sobre las características de esta institución:

“(…) se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes: (i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los

disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales” /Destacados fuera del texto/.

La Sala de Consulta y Servicio Civil también se ha ocupado del tema, y ha hecho también clara distinción entre lo que son convenios y contratos interadministrativos. Así se pronunció en concepto de 26 de julio de 2016 con ponencia del Consejero Álvaro Namén Vargas (Exp. 11001-03-06-000-2015-00102-00 (2257):

“ (...)

Si bien las nociones “contrato” y “convenio” interadministrativo tienen notas comunes como la de ser acuerdos de voluntades generadores de obligaciones entre entidades estatales, también resulta incontrovertible que tienen naturaleza, finalidad y características disímiles como son:

- a. El objeto de los contratos lo constituyen obligaciones de contenido patrimonial y, por lo mismo, son onerosos, lo que implica el gravamen de cada parte en beneficio de la otra. En el contrato, como verdadero acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, las partes actúan con

intereses disímiles y contrapuestos; la entidad estatal contratante en un interés público, la entidad estatal contratista en su propio interés específico económico o de índole privado (es claro que una entidad estatal, puede y debe obtener ganancias, o generar valor respecto de su patrimonio, productos o actividad, si así lo autoriza su objeto social, o las funciones que le haya otorgado la ley);

- b. Los convenios no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia) y su objeto es ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio; es decir, las partes tienen intereses convergentes, coincidentes o comunes (cumplimiento de funciones administrativas o prestación de servicios a su cargo que coinciden con el interés general) y cooperan para alcanzar en forma eficaz la finalidad estatal prevista en la Constitución o la ley sin que por esto se reciba por ninguna de ellas el pago de un precio o contraprestación;
  
- c. Los intereses de los que son titulares las partes (entidades públicas contrayentes) y las finalidades que persiguen alcanzar, en virtud del ánimo de cooperación, indican que en los convenios las partes se relacionan en un paralelismo de intereses bajo un ámbito o posición de igualdad o equivalencia, en tanto que los contratos, dados los intereses y finalidades analizadas, se desarrollan en un ámbito de preeminencia o superioridad jurídica de la entidad estatal contratante respecto de la entidad contratista y, por lo mismo, podrá haber prerrogativas a favor de una de las partes. De esta manera, en el contrato “se puede identificar contratante y contratista, y el segundo, aunque persona pública, tiene intereses y está en un mercado de forma similar a como lo hace un particular”.<sup>56</sup> (56 SANTOS Rodríguez, Jorge Enrique, op. cit., pág. 11.)

- d. La expresión “entidad ejecutora” utilizada por la Ley 1150 de 2007, no es una simple modificación de forma ni resulta intrascendente, sino que se trata de un cambio sustancial e importante, por cuanto implica, de una parte, que la actividad del proponente (entidad estatal) en todos los casos debe ser congruente con el objeto del contrato interadministrativo a celebrar; y de otra, que cuando sea el resultado de una licitación pública o selección abreviada, debe aquel someterse a las reglas fijadas por la Administración en la respectiva modalidad por convocatoria pública, de manera que, en virtud del derecho de igualdad que rige los procedimientos de selección, no puede alegar excepciones o tratos diferentes por su condición de entidad estatal, ya que simplemente será un proponente más. Es preciso recordar que los procesos de selección están sometidos de principio a fin al derecho administrativo, en el cual es evidente la preeminencia de la posición jurídica de la Administración que tiene a su cargo el desarrollo del proceso de contratación sobre los proponentes;
- e. La noción contrato interadministrativo en manera alguna está supeditada a los procedimientos de selección empleados para su celebración, específicamente el de contratación directa, pues la naturaleza jurídica de tales contratos corresponde a la calidad pública de las partes contrayentes y los elementos analizados en precedencia, es decir, un acuerdo de voluntades celebrado entre dos entidades de carácter estatal, productor de efectos jurídicos en el marco de una relación jurídica patrimonial para el cumplimiento de los fines estatales, sin que para deducir esa naturaleza sea relevante el medio previsto por el legislador para seleccionar al contratista;

- f. Bajo la Ley 80 de 1993, la regla general es la libre competencia en un mercado que sería el de la contratación estatal por lo que quienes aspiren a ser colaboradores de la Administración como contratistas deben encontrarse en igualdad de condiciones; de allí que, si una entidad estatal voluntariamente participa en dicho mercado, no puede tener privilegios en razón de su calidad;
  
- g. Si bien las obligaciones que surgen de los contratos y convenios son vinculantes, los medios con los que se cuenta para hacerlas efectivas difieren, en la medida en que en los convenios, en virtud del plano de igualdad en que se ejecutan, no pueden existir cláusulas excepcionales al derecho común (artículo 14 parágrafo, Ley 80 de 1993), ni potestades unilaterales para una de las partes, mientras que en los contratos, dado el ámbito de subordinación, no puede descartarse prima facie el ejercicio de potestades autorizadas por la ley a favor de la entidad estatal contratante;
  
- h. Al intervenir como partes las entidades estatales, el régimen jurídico de los contratos interadministrativos es el previsto, en principio, en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (contenidas en la actualidad en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011), de derecho público para determinadas materias (i.e. competencia, voluntad, forma y contenido, entre otros aspectos) y, de otro lado, de derecho privado (i.e. consentimiento, efectos de las obligaciones, objeto en los casos no previstos en la Ley 80, entre otros). Con todo, deberá examinarse en cada caso concreto si alguna de las entidades estatales está sometida a un régimen de contratación especial, que la exceptúe de la aplicación del señalado estatuto y,

- i. Dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no resultan de aplicación automática a esos convenios. En tal virtud, en cada caso concreto deberá analizarse, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad de los convenios, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no. A título de ejemplo las normas de derecho público que están relacionadas con la capacidad de las entidades estatales para celebrar acuerdos de voluntades y que incluyen el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés son, en principio, de obligatoria observancia, en los convenios interadministrativos, mientras que aquellas que ponen a la Administración contratante en una posición de preeminencia sobre el contratista como son las cláusulas excepcionales al derecho común, no resultarán aplicables en los mismos. Realizada la distinción conceptual entre contratos y convenios interadministrativos, la Sala resaltaré en los apartes siguientes las consecuencias que de ella se derivan, en particular los medios de los que dispone la entidad contratante para hacer cumplir el objeto contractual, así como la manera en que las partes de un convenio interadministrativo pueden allanarse a cumplir.

..."

Al margen del perfeccionamiento del acuerdo suscrito (contrato interadministrativo), tema que no es objeto de debate en este contencioso contractual, uno de los principales motivos de reproche esgrimidos por la accionada se sitúa al momento en el que se cumplieron los requisitos de ejecución del convenio, aspecto que encuentra precisa regulación en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, por cuyo ministerio:

“Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda (...)” /Destacado del Tribunal/.

No obstante, frente a los convenios entre entidades públicas, ha de tenerse en cuenta el mandato del artículo 7º de la Ley 1150 de 2007, por cuyo ministerio,

“Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

...

...

Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento” /Subrayado de la Sala/.

En este contexto, a diferencia de la regla que aplica en el grueso de contratos estatales, la garantía única de cumplimiento no emerge, por virtud de la ley, como requisito de ejecución del contrato interadministrativo, independientemente del acuerdo entre las partes en ese sentido, como sí se predica de la existencia de disponibilidad presupuestal, según el categórico mandato del artículo 41 inciso 2° de la Ley 80 de 1993, aspecto que retomará la Sala de Decisión en el siguiente segmento. Aquel argumento surge de la preceptiva de los artículos 6°, 121 y 122 Constitucionales, por cuyo mandato las autoridades deben ceñirse para el ejercicio de las funciones, a lo que establezca la Constitución y las leyes.

Ahora bien; en lo que atañe al incumplimiento de un acuerdo contractual y el tratamiento indistinto que comúnmente se brinda a las figuras del restablecimiento del equilibrio económico del contrato estatal y la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones pactadas, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha establecido sus diferencias. Así, en Sentencia de 22 de abril de 2022 (M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Exp. 410012333000201700483 01 (67239), el Consejo de Estado expuso:

“(…) el incumplimiento contractual supone la inobservancia de las obligaciones contraídas por virtud de la celebración del acuerdo negocial, infracción que bien puede cristalizarse por cuenta del cumplimiento tardío o defectuoso de las condiciones convenidas o por el incumplimiento absoluto del objeto del contrato.

Cabe agregar que la configuración del incumplimiento no solo se presenta por la inobservancia de las estipulaciones contenidas en el texto contractual, sino en todos los documentos que lo integran, tales como los pliegos de condiciones o términos de referencia que, por regla general, fungen como soportes de la formación del vínculo jurídico.

Asimismo, tiene ocurrencia cuando la actuación de las partes desconoce el catálogo de principios que orientan la contratación y que igualmente se entienden incorporados en la relación jurídica bilateral.

El incumplimiento se origina en una conducta alejada de la juridicidad de uno de los extremos cocontratantes que, de manera injustificada, se sustrae de la satisfacción de las prestaciones a su cargo en el tiempo y en la forma estipulada.

Su ocurrencia invade la órbita de la responsabilidad contractual y, desde esa perspectiva, la parte cumplida podrá acudir a la jurisdicción en procura de obtener la resolución del vínculo obligacional, **el cumplimiento del compromiso insatisfecho y la indemnización de los perjuicios causados.**

Aunque las figuras analizadas obedecen a causas diferentes y tienen consecuencias distintas, la jurisprudencia de esta Subsección ha reconocido que en algunas oportunidades las decisiones judiciales han adoptado posturas que permiten identificar, impropiamente, el incumplimiento contractual como causa de la ruptura económica del contrato (...)”  
/Resalta el tribunal/.

Así mismo, en tratándose de incumplimiento contractual, su determinación involucra el análisis de responsabilidad con los elementos que lo componen, precisamente por cuanto se trata de establecer la conducta de una de las partes del negocio jurídico que, al separarse de la correcta ejecución de las cláusulas establecidas de forma bilateral, produce perjuicios a quien sí ha observado un comportamiento ajustado al pacto. De ahí la diferencia de esta institución con la del restablecimiento del equilibrio contractual.

El supremo tribunal de lo contencioso administrativo aludió a este aspecto particular en sentencia de 20 de septiembre de 2021, con ponencia del Magistrado Nicolás Yepes Corrales (Exp. 76001-23-31-000-2000-00228-01(62628)):

“(…)

[C]orresponde al Juez del contrato determinar si se reúnen los elementos propios de la responsabilidad contractual, es decir aquella que surge de la inejecución o ejecución imperfecta o tardía de una obligación estipulada en un contrato existente y válido. Por tanto, además de la existencia y validez del contrato, es necesario encontrar demostrado en el proceso que la obligación derivada del negocio jurídico celebrado fue totalmente incumplida o se cumplió de manera defectuosa o tardía, debiendo acreditarse, igualmente, la causación de un perjuicio y el vínculo de causalidad entre el incumplimiento y el daño. Adicionalmente, como es bien sabido, en principio es carga del actor demostrar todos los elementos de la responsabilidad y, dentro de ellos, el incumplimiento de la obligación y el perjuicio” /Destacado del Tribunal/.

Esta noción ha sido sostenida de vieja data por la jurisprudencia de esta jurisdicción especializada, que ha acudido a las normas propias del derecho privado para ilustrar que, “(…) *Se estará en presencia de un incumplimiento si la prestación no se satisface en la forma y en la oportunidad debida y si además esa insatisfacción es imputable al deudor. (…)* Y es que si la insatisfacción no es atribuible al deudor, ha de hablarse de “no cumplimiento y esta situación, por regla general, no da lugar a la responsabilidad civil. (…)  
*El incumplimiento, entendido como la inejecución por parte del deudor de las prestaciones a su cargo por causas que le son imputables a él, puede dar*

*lugar al deber de indemnizar perjuicios si es que esa inejecución le ha causado un daño al acreedor<sup>2</sup>”.*

Retomando en líneas generales lo pregonado por la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, el incumplimiento del contrato proviene de diversas hipótesis, como su ejecución tardía o defectuosa, su absoluta inobservancia, o incluso, la desatención de los mandatos que subyacen a la actividad contractual, los cuales se entienden incorporados en el desarrollo del acuerdo, de tal forma que la fuente del incumplimiento reside en la conducta antijurídica de uno de los extremos negociales, que se sustrae del marco obligacional que rige el pacto en perjuicio de la parte cumplida, quien por esta razón, obtiene el derecho a la reparación de los perjuicios causados.

Por tal razón, el análisis del cumplimiento del contrato estatal impone al juez de la causa el estudio de los elementos propios de un juicio de responsabilidad, y a la parte que alega el incumplimiento, la carga de acreditar plenamente que el otro extremo del negocio incurrió en un comportamiento ajeno al normal desarrollo de las prestaciones convenidas, a tal punto de generarle perjuicios cuya indemnización pretende en sede judicial.

## (II)

### EL CASO CONCRETO

En el plenario está acreditado lo siguiente:

❖ La sociedad SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. y la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO suscribieron el denominado Contrato Interadministrativo N°711 el 7 de diciembre de 2012 /fls. 15-22 cdno. 1/, cuyo objeto fue el de *‘Contratar bajo la modalidad de outsourcing la prestación del servicio de recepción, alistamiento, digitalización, tipificación, control de calidad y organización de los documentos para su disposición final en 14 Oficinas de registro de Instrumentos Públicos en las*

---

<sup>2</sup> Sentencia de 24 de julio de 2013, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Exp. 73001-23-31-000-1997-14722-01(25131).

*que se ha implementado el sistema de Gestión Documental y la organización del archivo físico de las vigencias 1998 a 2001 en la Oficina de registro de Instrumentos Públicos de Pasto para su disposición final, de conformidad con lo establecido en el estudio previo, el cual hace parte integral del presente contrato'* (Cláusula 1ª). Las oficinas seleccionadas para ejecutar el objeto del convenio fueron las de Manizales, Villavicencio, Pereira, Armenia, Ibagué, Tunja, Carmen de Bolívar (Bolívar), Santa Marta, Sincelejo, Valledupar, Puerto López (Meta), Yarumal (Antioquia), Calarcá (Quindío), Plato (Magdalena) y Pasto, y el plazo de ejecución se pactó en 3 meses a partir de la suscripción del acta de inicio, previo perfeccionamiento del contrato, aporte de documentos, aprobación de la garantía única y registro presupuestal (Cláusula 3ª).

❖ El valor total acordado fue de \$ 278'511.000 (cláusula 4ª), mientras que en la cláusula 22, las partes acordaron que, *'El presente contrato se considera perfeccionado con su suscripción y expedición del Registro presupuestal. Para su ejecución requerirá de la aprobación de la póliza a favor de la Superintendencia de Notariado y registro y la suscripción del acta de inicio (...)'*.

❖ A folio 12 del cuaderno principal reposa la Factura de Venta SPN-01-9784 de 8 de abril de 2013, correspondiente a los servicios de gestión documental prestados por SERVICIOS POSTALES DE COLOMBIA S.A. a la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO entre el 7 y el 19 de diciembre de 2012, por valor de \$ 28'139.133.

❖ De acuerdo con el Oficio GGD-371 de 20 de mayo de 2013, dirigido por la señora CONCEPCIÓN FARFÁN MONTAÑO, supervisora del contrato y coordinadora del grupo de gestión documental de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, al secretario general de la accionante SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A., *'(...) Con relación a la factura N°SPN-01-9784, radicada el día 26 de abril de 2013, con el SNR2013ER019724, por el periodo del 7 al 19 de diciembre de 2012, por valor de \$ 28.139.133 se devuelve, por ser hechos cumplidos aun cuando, 4-72 prestó el servicio, según el objeto contractual del contrato 711 de 2012, pero la póliza solo fue entregada al grupo de contratos el día 19 de diciembre de 2012. Razón por la cual solo*

*hasta el 20 de diciembre de 2012, se firmó acta de inicio del contrato 711 de 2012. Por lo expuesto se devuelve la factura antes citada en original, con el fin de que la empresa que usted representa inicie la conciliación prejudicial, por haberse dado la causal de hechos cumplidos, y la SNR proceda a dar la viabilidad de su pago a través del procedimiento conciliatorio que establece la ley para estos casos' /Resalta el Tribunal, fls. 13-14/.*

❖ A folio 23 del cuaderno principal se halla el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 147312 expedido el 19 de noviembre de 2012, por valor de \$ 278'511.000, y a folio 24 del mismo cuaderno, reposa la póliza de cumplimiento de entidades estatales N° 33.44101073365, vigente entre el 7 de diciembre de 2012 hasta el 10 de marzo de 2016. De igual modo, obra Registro Presupuestal N° 624112 de 7 de diciembre de 2012 /fl. 6 cdno. 2/

❖ De otro lado, en el expediente obran constancias de que SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. inició la ejecución del contrato el 10 de diciembre de 2012, según las certificaciones suscritas por los Registradores de Instrumentos Públicos de Armenia, Calarcá, Ibagué, Manizales, Pereira, El Plato (Magdalena), Puerto López (Meta), Santa Marta, Tunja, Valledupar, Villavicencio y Yarumal (Antioquia) /fls. 25-27, 28- 33, 35-39 cdno. 1/.

\*\*\*

Vistas así las cosas, la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO plantea como juicio de reproche contra el fallo de primera instancia, que cuando SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. comenzó a prestar los servicios de gestión documental en varias oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, si bien ya se había perfeccionado el convenio N° 711 de 2012, aun no estaban cumplidos los requisitos para su ejecución, por lo que, en su sentir, no es dable acceder al pago de las labores llevadas a cabo entre el 10 y el 19 de diciembre de 2012, tal como lo dispuso la funcionaria judicial de primer grado. También afirmó que las partes acordaron que la suscripción del acta de inicio era requisito de ejecución del convenio, y que para la fecha en que la contratista comenzó de las labores cuyo pago reclama en sede judicial, no existía registro presupuestal. Finalmente, acotó que tampoco está probado que dichos servicios hayan sido efectivamente prestados.

Partiendo de que en este juicio contractual no existe la discusión acerca de que el perfeccionamiento del acuerdo tuvo lugar el 7 de diciembre de 2012, el debate se entrelaza con los requisitos de ejecución, y si estos estaban presentes para el momento en que SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. inició las labores de gestión documental que constituían la prestación objeto del convenio interadministrativo.

Lo primero que ha de referirse sobre este particular, en contravía de lo afirmado por la apelante, es que en el expediente está suficientemente demostrado que la accionante SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. prestó los servicios de gestión documental desde el 10 de diciembre de 2012, aspecto sobre el que brinda plena certeza el cúmulo de certificaciones expedidas por los registradores de instrumentos públicos de 12 oficinas a nivel nacional en las cuales se ejecutó el instrumento convencional, las cuales dan cabal cuenta de dicha situación, así como el oficio suscrito por la supervisora del acuerdo -a la sazón servidora de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO- en el que también se brinda pleno respaldo a la data de inicio de las labores pactadas, se itera, el 10 de diciembre de 2012.

Al profundizar en el contenido de los documentos reseñados, estos indican de manera categórica que el 10 de diciembre de 2012, la sociedad demandante inició el cumplimiento del convenio suscrito con la superintendencia, y no como erróneamente lo plantea esta entidad, que en esa fecha apenas comenzaron las actividades previas o de alistamiento para el desarrollo del acuerdo, aseveración que contradice el alcance literal y claro de los documentos que integran el expediente.

Tampoco le asiste razón a la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO al indicar que, para el 10 de diciembre de 2012, no estaban presentes o satisfechos los requisitos de ejecución del convenio interadministrativo, pues de acuerdo con el recuento probatorio, para entonces ya habían sido expedidos el certificado de disponibilidad presupuestal y el registro presupuestal, vigentes desde el 19 de noviembre y desde el 7 de diciembre de 2012, respectivamente.

De otro lado, la garantía única de cumplimiento, aun cuando ya sostuvo esta Sala que no constituía requisito legal de ejecución para los contratos interadministrativos según lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1150/07, ya había sido expedida y amparaba los riesgos desde el 7 de diciembre de 2012, por lo cual, al momento de inicio de las labores de gestión documental, las pautas exigidas en la ley para la ejecución del convenio se hallaban cumplidas a cabalidad.

A esta altura del debate, la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO ha pretendido relevarse de la obligación de pagar por los servicios que recibió de parte de la demandante entre el 10 y el 19 de diciembre de 2012, arguyendo que solo hasta el 19 de diciembre de ese año las partes suscribieron el acta de inicio del acuerdo, documento que, según lo pactado, también emergía como requisito de ejecución, sin embargo, para el Tribunal existen motivos suficientes para desestimar este raciocinio. De un lado, por cuanto la suscripción del acta de inicio no constituía un requisito legal para poder iniciar la ejecución del convenio, pues no se halla dentro del catálogo que al efecto trae el artículo 41 inciso 2° de la Ley 80 de 1993, ya citado, **y sin que un acuerdo por fuera del marco legal pueda impedir la ejecución del contrato interadministrativo, por las razones ya expuestas.**

Adicionalmente, y aun cuando las partes pactaran este requisito, el aspecto medular de este debate judicial es que fue la propia SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO como entidad contratante, quien por necesidades del servicio solicitó a SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. que iniciara la prestación de las tareas convenidas el 10 de diciembre de 2012, antes de la firma del acta de inicio, hecho que como bien lo concluyó la jueza de primera instancia, fue expresamente aceptado por la entidad demandada en el escrito de contestación de la demanda, específicamente al pronunciarse frente a los hechos 6 y 10 del escrito introductor/fl. 86 cdno. ppl/.

Es decir, fue la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO quien expresamente pidió que la ejecución del acuerdo se iniciara el 10 de diciembre de 2012, razón elemental que impone que ahora dicha entidad no

pueda sustraerse del pago de las tareas cuya categórica instrucción hizo que se ejecutaran desde el momento en el que la necesidad del servicio así lo ameritó, escenario temporal en el que, además, los requisitos legales de ejecución del acuerdo ya habían sido satisfechos.

En otras palabras, no es de recibo para esta colegiatura que la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO convenga en la prestación de unos servicios, solicite de manera expresa el inicio de su prestación en determinada fecha, cuando además ya estaban cumplidos los pedimentos de ley para desarrollar el acuerdo, se beneficie de tales servicios, y finalmente pretenda desconocer su obligación de pagarlos, con las justificaciones a las que ya se refirió la Sala de Decisión en respaldo a la conclusión de la jueza de primera instancia.

Y es que como se manifestó por la operadora judicial en el fallo apelado, en el presente caso no resulta acertado referirse a presuntos hechos cumplidos como razón válida para no pagar por los servicios prestados por la sociedad SERVICIOS POSTALES DE COLOMBIA S.A., tesis que como lo ha pregonado la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>3</sup>, opera frente a la ejecución de actividades, trabajos u obras sin que medie un contrato estatal con las formalidades de ley, especialmente la solemnidad que entraña llevarlo a escrito, hipótesis que como acertadamente se concluyó en sede de primera instancia, no se ajusta a los supuestos del sub lite, en el cual desde el 7 de diciembre de 2012 mediaba contrato escrito con plenas formalidades legales.

En conclusión, los argumentos de oposición al fallo de primera instancia, planteados por la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO no tienen eco de prosperidad, pues la demandante SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. acreditó de modo fehaciente que inició la ejecución del convenio interadministrativo y prestó los servicios de gestión documental entre el 10 y el 19 de diciembre de 2012 por expresa petición de la demandada, y descartada la ocurrencia de los supuestos hechos cumplidos alegados por la

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 8 de febrero de 2017, M.P. Martha Nubia Velásquez Rico, Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00299-01(37958).

accionada, resultaba elemental que la superintendencia asumiera el pago de dichos servicios, conforme lo ordenó la jueza de primera instancia, lo que impone la confirmación de la decisión apelada.

## **COSTAS**

Con fundamento en el canon 365 numeral 3 del C.G.P., se condenará en costas de segunda instancia a la apelante. Sin agencias en derecho en esta instancia por no haberse causado.

Es por lo expuesto que el **Tribunal Administrativo de Caldas, SALA DE 4ª DE DECISIÓN ORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**CONFÍRMASE** el fallo proferido por el Juzgado 4° Administrativo de Manizales, dentro del proceso **CONTRACTUAL** promovido por **SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.** contra la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**.

**COSTAS** en esta instancia a cargo de la demandada. Sin agencias en derecho en esta instancia.

**ACÉPTASE** la renuncia presentada por la abogada **CARMEN EUGENIA CARDONA LEÓN** como apoderada de la parte demandante /fl. 39 cdno. 3/, y en su lugar **RECONÓCESE** personería al abogado **ANDRÉS MAURICIO LÓPEZ RIVERA** (C.C.1.060'646.698 y T.P. 197.356) como vocero judicial de **SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.**, en los términos del poder a él conferido /fl. 54 ídem/.

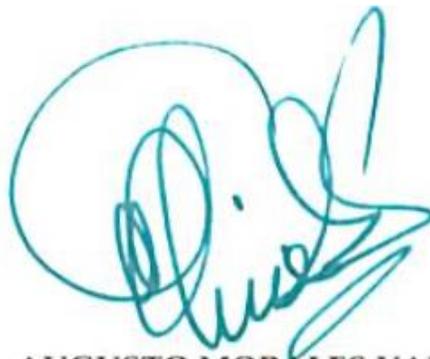
De igual manera, **SE ACEPTA** la renuncia presentada por el apoderado **JULIÁN ECHEVERRY RINCÓN** como apoderado de la parte demandada, según el memorial que obra a folio 42 del cuaderno 3.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 064 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado

**Aclara el voto**



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

17-001-33-39-006-2016-00336-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: **AUGUSTO MORALES VALENCIA**

Manizales, veinticinco (25) de **NOVIEMBRE** de dos mil veintidós (2022)

S. 187

La Sala de 4ª Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Caldas, integrada por los Magistrados **AUGUSTO MORALES VALENCIA**, quien la preside, **AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN** y **PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJIA**, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida por el Juzgado 6º Administrativo de Manizales, con la cual negó a las pretensiones de la parte actora, dentro del proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por la señora **OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ Y OTROS** contra la **E.S.E HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS)** y como llamada en garantía **LA PREVISORA S.A.**

#### **ANTECEDENTES**

##### **PRETENSIONES.**

Impetra la parte actora se declare administrativamente responsable a la **E.S.E. FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS)** por los perjuicios causados a la parte demandante a raíz de la supuesta mala atención médica brindada a la señora **OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ** el 31 de octubre de 2014, cuando le practicó una histerectomía producto de la cual le extirparon el útero y un ovario, produciéndole esterilidad.

En consecuencia, pretende se condene a la entidad accionada a pagar a favor de los demandantes las siguientes sumas:

❖ POR DAÑO A LA SALUD: \$ 123'200.000 para la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ.

❖ POR PERJUICIOS MORALES: 100 s.m.m.l.v. para OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ y JHON FREDY CASTAÑEDA MONTES (cónyuge); y 50 s.m.m.l.v. para cada una de las siguientes personas: EDWIN FERNANDO CASTAÑEDA GALVIS (hijo), VALERYN SOFÍA CASTAÑEDA GALVIS (hija), JOSÉ FERNANDO GALVIS (padre) y BLANCA OFFIR FLÓREZ GIRALDO (madre).

#### CAUSA PETENDI

✚ El 31 de octubre de 2014 siendo aproximadamente las 11:00 a.m., la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ asistió a su último control por obstetricia, pues se encontraba próxima a dar a luz a su segunda hija. Hacia las 5:00 p.m. de ese mismo día y encontrándose aun en la entidad hospitalaria demandada, en presencia de la ginecóloga LINA ZULUAGA, a la demandante le iniciaron contracciones y rompió fuente. A las 8:00 p.m. inició su trabajo de parto, pero este tardó demasiado.

✚ Anota que la ginecóloga en mención, al ver las complicaciones que presentaba el trabajo de parto, decidió practicarle cesárea en compañía de un anesthesiólogo de nombre JESÚS. Mucho tiempo después, anota, la ginecóloga le informó al cónyuge de la señora GALVIS FLÓREZ que a su esposa le habían extirpado el útero, y a la 1:16 a.m., nuevamente la ginecóloga indicó que la paciente iba a ser remitida a Manizales para que le inyectaran sangre, pero que se encontraba bien. La remisión tuvo lugar a la 1:40 a.m. del 1° de noviembre de 2014, indicando que la señora GALVIS FLÓREZ estaba sin sentido, pálida, hinchada, entubada y en coma.

✚ Relata que al llegar a Manizales, sobre las 4:00 a.m., el médico que recibió a la paciente le informó al cónyuge que tenían que practicarle una nueva cirugía para intentar salvarla, pues llegó con paro cardio respiratorio y en estado de choque hipovolémico severo en reanimación. Fue trasladada a la Unidad de Cuidados Intensivos, en la que permaneció por 4 días y luego de otros 3 días en cuidados intermedios, fue dada de alta.

✚ A raíz de la mala praxis médica, la demandante quedó con hipertensión y tiene que acudir a controles psicológicos, debido al estrés que le sobrevino. Anota que al momento en el que le fue practicada la histerectomía, contaba con 26 años de edad, era muy joven y quedó estéril.

✚ Estima que en la atención médica se presentaron varias irregularidades. Primero, por cuanto el embarazo de la demandante era absolutamente normal y ella había seguido las recomendaciones médicas, por lo que no tenía por qué presentar las complicaciones que finalmente acaecieron. Segundo, por la falta de información sobre la extirpación de sus órganos genitales, al no pedir consentimiento a ella ni a su cónyuge. Además, dice que hubo una tardanza en la remisión de Salamina a Manizales, pues ella ingresó sobre las 11:00 a.m. del 31 de octubre, siendo atendida en la ciudad capital casi 13 horas después. Finalmente, acota que la entidad demandada no contaba con un banco de sangre para suministrarle a la paciente.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

Para brindarle sustento a las pretensiones resarcitorias, la parte accionante se apoya extensos apartados jurisprudenciales del Consejo de Estado, con base en las cuales plantea que la E.S.E. HOSPITAL FELIPE

SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS) debe ser declarado responsable en virtud de una obligación de resultado, pues el embarazo de la demandante transcurría con normalidad hasta las funestas consecuencias que generó la práctica de la cirugía.

### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

LA E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS) contestó la demanda con el escrito de folios 110 a 126 del cuaderno principal.

Expone que la histerectomía fue practicada para salvar la vida de la paciente ante la complicación del parto y el postparto, concretamente la atonía uterina con hemorragia, que requiere manejo inmediato y presenta resultados imprevistos, al punto que es la segunda causa de muerte materna en Colombia. Anota que la literatura médica señala que la histerectomía es la última opción de manejo de la hemorragia y no debe posponerse si las medidas de conservación han fallado. Así mismo, que la atonía uterina puede presentarse en cualquier parto así no existan factores de riesgo, y que el hecho de que el embarazo sea normal no quiere decir que el parto necesariamente deba serlo, o que deba presentarse sin complicaciones.

Sobre el consentimiento, anota que la paciente no estaba en condiciones de brindarlo, por lo cual se le pidió a su madre, la señora BLANCA OFIR FLÓREZ GIRALDO, a quien le explicaron las condiciones de la paciente y las razones de necesidad que conllevaban la práctica de la histerectomía, para salvarle la vida, consentimiento que en todo caso, quedó registrado en la historia clínica. Tampoco acepta la supuesta demora en la remisión, pues entre el ingreso al hospital y el traslado de la paciente a Manizales transcurrió el tiempo necesario para inducir el parto, practicar la cesárea, ejecutar las maniobras para superar la hemorragia, realizar la

histerectomía y gestionar la remisión. Así mismo, precisa que contaba con la reserva de sangre suficiente para atender el procedimiento como en efecto lo hizo, y que un banco de sangre es diferente, pues la ley no exige tenerlo a las entidades hospitalarias de nivel II.

Propone como excepciones las de ‘MANEJO ADECUADO DE LA PRAXIS PROFESIONAL DE ACUERDO CON LA LEX ARTIS’, por la adecuada aplicación del protocolo para este procedimiento y la atención posparto, atención que fue pertinente, oportuna y adecuada, a tal punto que el resultado de salvar la vida fue producto de la buena decisión y adecuada atención del equipo asistencial. Aclara que la atonía uterina no es atribuible al equipo médico sino a la situación de la madre, que no responde de manera natural luego del parto. Tampoco se presentaron las principales causas de una mala praxis médica como impericia, negligencia, imprudencia o violación a la *lex artis*. ‘DILIGENCIA EN EL ACTUAR MÉDICO DE LA DEMANDADA’, reiterando que en el parto y el posparto, el equipo médico del hospital adoptó las medidas para asegurar el producto y preservar la vida de la madre, actuación médica que no solo fue diligente sino exitosa; e ‘INEXISTENCIA DEL DAÑO ALEGADO E INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE INDEMNIZAR’, pues la hemorragia no es consecuencia de fallas en la actuación médica, sino en la respuesta orgánica de la paciente, por lo que no se dan los postulados para estructurar la responsabilidad estatal.

### CONTESTACIÓN AL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

La aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** se pronunció frente a la demanda y al llamamiento en garantía que le formulara la entidad demandada, con el escrito que obra de folios 160 a 180 del cuaderno principal.

En punto al libelo introductor, planteo como medios de excepción los que

tituló 'INEXISTENCIA DE RELACIÓN DE CAUSA A EFECTO ENTRE LAS ACTUACIONES MÉDICAS DESPLEGADAS POR EL ESE HOSPITAL FELIPE SUAREZ DE SALAMINA-CALDAS, Y LAS PRESUNTAS SECUELAS SUFRIDAS POR LA SEÑORA OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ', de la que indica que las complicaciones presentadas por la paciente son inherentes al procedimiento practicado; 'AUSENCIA DE CULPA Y CONSECUENTEMENTE DE RESPONSABILIDAD DEL DEMANDADO ESE HOSPITAL FELIPE SUAREZ DE SALAMINA - CALDAS. INTERRUPCIÓN DEL VÍNCULO CAUSAL ENTRE LA CONDUCTA IMPUTADA Y EL PERJUICIO QUE SE RECLAMA. OBLIGACIONES DE MEDIO Y NO DE RESULTADO. LA CULPA PROBADA', que hace consistir en que el personal médico dispensó una atención oportuna, diligente y eficiente según el cuadro clínico que la paciente presentaba, lo que exonera a la entidad demandada de cualquier tipo de responsabilidad; 'AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL DEMANDADO ESE HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA-CALDAS.INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE INDEMNIZAR POR CUANTO LA INSTITUCIÓN HOSPITALARIA DEMANDADA NO FUE LA CAUSANTE DEL SUPUESTO DAÑO', en tanto los procedimientos médicos desplegados fueron acordes a la praxis médica, y en lugar de causar un daño, le permitieron a la paciente seguir viviendo; 'FALTA DE LOS PRESUPUESTOS QUE CONFIGURAN LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN NUESTRA LEGISLACIÓN. EL ACTO MÉDICO', anotando que el comportamiento de la institución hospitalaria no violó el deber de asistencia y cuidado propio de los deberes que le asisten; y la 'GENÉRICA'.

Respecto al llamamiento en garantía, planteó las excepciones de 'INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN AL NO EXISTIR RESPONSABILIDAD IMPUTABLE AL ASEGURADO', pues la entidad hospitalaria no es culpable de las secuelas originadas en la paciente; 'SUJECIÓN DE LAS PARTES AL CONTRATO DE SEGURO, PÓLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL NRO. 1002430, Y LAS NORMAS LEGALES QUE LO REGULAN', pide que el vínculo contractual que existe entre la llamante y la llamada en garantía sea el marco

exclusivo del análisis, con base en el canon 1602 del Código Civil; ‘LÍMITE DE COBERTURA EN CUANTO AL PAGO DE INDEMNIZACIONES POR DAÑOS EXTRAPATRIMONIALES’, planteada como subsidiaria, en caso de ser condenada la accionada, solo responde hasta el monto pactado, que asciende a \$ 40’000.000; ‘LÍMITE DE AMPARO ASEGURADO BAJO LA PÓLIZA OBJETO DEL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA’, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1079 de la legislación comercial; ‘DEDUCIBLE A CARGO DEL ASEGURADO’, que corresponde a un porcentaje del 10% con un mínimo de \$ 6’000.000; ‘AUSENCIA DE COBERTURA’, fundamentada en que la reclamación no fue presentada dentro del término pactado; ‘FALTA DE CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL SINIESTRO’, pues el daño alegado que daría origen a la indemnización, no se encuentra demostrado, y la ‘GENÉRICA’.

#### **LA SENTENCIA DE PRIMER GRADO**

El Juzgado 6° Administrativo de Manizales dictó sentencia negando las pretensiones de la parte actora /fls. 278-289 cdno. 1A/. No obstante hallar acreditado el daño consistente en la esterilidad permanente generada a la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ con ocasión de la práctica de la histerectomía, menoscabo que tuvo por atribuible desde el punto de vista fáctico a la E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS) por ser el ente hospitalario que practicó dicho procedimiento, no ocurrió lo mismo con la imputación jurídica, que no halló acreditada la operadora judicial.

Lo anterior, por cuanto la hemorragia postparto por atonía uterina presentada por la demandante GALVIS FLÓREZ es un riesgo de la cirugía de cesárea que le fue practicada, que además le había sido informado con anterioridad y para el cual había prestado su consentimiento expreso, aunado a que no fue demostrado ningún error o falla en la práctica del procedimiento, por lo que el daño padecido por la accionante proviene de la materialización de un riesgo normal conocido y consentido por ella.

Tampoco halló probada la supuesta tardanza en la remisión de la paciente a la ciudad de Manizales, o que el daño hubiera obedecido a la ausencia de un banco de sangre en la entidad demandada, de lo cual no se presentó ninguna acreditación.

### **EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO**

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, con el escrito visible de folios 293 a 298 del cuaderno 1A.

Reitera que la demandante OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ acudió a la totalidad de controles de su embarazo y su desarrollo fue normal y sin contratiempos, y que desde el primer parto en el año 2007, existían signos ginecobstétricos de alerta frente a un posible nuevo sangrado en un parto posterior, como en efecto ocurrió. Al tiempo que manifiesta que no cuestiona la práctica de la cesárea, centra su censura en el manejo no previsible que le dio la E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA, por tratarse de una mujer con potencial riesgo de presentar sangrado masivo post parto, pues itera, ya le había ocurrido en el año 2007 en su primer parto. En este sentido, tampoco considera adecuado que el hospital contara con los hemoderivados con los que brindó la atención a la señora GALVIS FLÓREZ, pues era necesario que considerara las condiciones especiales del parto de la paciente, y no hay prueba de que haya actuado en consecuencia.

Considera que de haber prestado la suficiente atención que imponía este antecedente, una vez el hospital avizó la complicación del parto, debió haber remitido a la gestante de manera inmediata a un centro asistencial de mayor complejidad.

Concluye insistiendo en que ni a la paciente ni a su cónyuge les fueron informados de manera veraz y pertinente los riesgos que acarrearía la práctica de la histerectomía, y en que sí hubo tardanza en la remisión a Manizales, que tuvo lugar a la 1:40 a.m. del 1° de noviembre de 2014, pese a que la demandante se encontraba en el hospital desde el 31 de octubre anterior a las 11:00 a.m.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN**

Pretende la parte demandante se declare administrativa y patrimonialmente responsable a la E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS), por los daños ocasionados con ocasión de la cirugía practicada a la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ, que le produjo esterilidad.

### **PROBLEMAS JURÍDICOS**

Atendiendo a la postura erigida por la parte apelante y lo que fue materia de decisión por la Jueza *A quo*, el fondo del asunto se contrae a la dilucidación de los siguientes problemas jurídicos:

- *¿LE ASISTE RESPONSABILIDAD A ENTIDAD HOSPITALARIA DEMANDADA POR LOS SUPUESTOS DAÑOS CAUSADOS A LA SEÑORA OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ, CON OCASIÓN DE LA PRÁCTICA DE UN PROCEDIMIENTO QUIRÚRGICO?*
  
- *EN CASO DE HALLARSE PATRIMONIALMENTE RESPONSABLE A LA ENTIDAD DEMANDADA, ¿QUÉ PERJUICIOS DEBEN SER INDEMNIZADOS EN EL SUB LITE?*

(I)

**RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD APLICABLE**

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991 dispone:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.” /Resalta la Sala/.

Ante este postulado constitucional y la diversidad de supuestos fácticos en los cuales el Estado puede irrogar daños a los particulares, por vía jurisprudencial se han decantado varios títulos de imputación que responden a las características propias de los contextos en los que se produce el hecho dañoso, así como a la dificultad probatoria que se deriva del carácter de algunas actividades.

En materia de responsabilidad estatal por actividades relacionadas con la prestación del servicio médico, los recientes pronunciamientos del máximo órgano de esta jurisdicción ratifican, como regla, que para el estudio de este tipo de asuntos debe acudir a la falla probada del servicio, con las implicaciones o cargas probatorias que de ella se derivan. Y se indica que se establece una regla, por cuanto esta formulación no representa una imposición para el funcionario judicial, quien, atendiendo a los pormenores de cada caso, puede optar por otro parámetro para desarrollar el juicio de imputación.

En sentencia de 7 de mayo de 2021, la Sección 3ª del Consejo de Estado aludió a este postulado, así como a la evolución jurisprudencial que representó la superación de la teoría de la falla presunta como régimen general en situaciones de responsabilidad médica, y al dinamismo probatorio que se deriva de esta específica tipología de casos (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, M.P. María Adriana Marín, Exp. 73001-23-31-000-2010-00704-01(51564):

“La jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que, por regla general, el título de imputación aplicable en asuntos médico-sanitarios es el de la falla probada el servicio. Como consecuencia, le corresponde a la parte demandante demostrar el desconocimiento de la *lex artis* aplicable al caso concreto, en otros términos, la desatención a las obligaciones que emanan del conocimiento científico:

*Este aspecto que no ha sido pacífico en la jurisprudencia, comoquiera que paralelamente a la postura que en una época propendió por cimentar la responsabilidad estatal en estos casos sobre la falla presunta del servicio, ha tenido acogida, igualmente, la posición -por lo demás prohijada por la Sala en sus más recientes fallos- de acuerdo con la cual el título jurídico de imputación a tener en cuenta en los supuestos en comento es el de la falla del servicio probada.*

*Así pues, de la aceptación -durante un significativo período de tiempo- de la aplicabilidad de la tesis de*

*la falla del servicio presunta a este tipo de casos por entender más beneficioso para la Administración de Justicia que en lugar de someter al paciente a la demostración de las fallas en los servicios y técnicas científicas prestadas por especialistas, se impusiese a éstos -por encontrarse en las mejores condiciones de conocimiento técnico y real de cuanto hubiere ocurrido- la carga de atender los cuestionamientos que contra sus procedimientos se formulan por los accionantes<sup>1</sup>, posteriormente se pasó al entendimiento de acuerdo con el cual el planteamiento en mención condujo a que en todos los litigios originados en los daños causados con ocasión de la prestación del servicio médico asistencial se exigiese, a las entidades públicas demandadas, la prueba de que dicho servicio hubiere sido prestado debidamente, para posibilitarles la exoneración de responsabilidad, cuando en realidad “... no todos los hechos y circunstancias relevantes para establecer si las entidades públicas obraron debidamente tienen implicaciones técnicas o científicas. Habrá que valorar, en cada caso, si estas se encuentran presentes o no. Así, habrá situaciones en las que, sin duda, es el paciente quien se encuentra en mejor posición para demostrar ciertos hechos relacionados con la actuación de la entidad*

---

<sup>1</sup> Cita del original. “Especialmente a partir de la unificación de criterios en torno al tema, la cual tuvo lugar con la sentencia de 30 de julio de 1992, con ponencia del Magistrado Daniel Suárez Hernández, referida, junto con toda la evolución hasta entonces evidenciada en relación con este tipo de asuntos, en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 24 de agosto de 1992, rad. 6754”.

respectiva. Allí está, precisamente, la explicación del dinamismo de las cargas, cuya aplicación se hace imposible ante el recurso obligado a la teoría de la falla del servicio presunta, donde simplemente se produce la inversión permanente del deber probatorio<sup>2</sup>.

Con fundamento en dicha consideración, se determinó que la demostración de la falla en la prestación del servicio médico asistencial corre por cuenta de la parte demandante” /Cursivas del texto original, resaltados de la Sala/.

En el mismo fallo, la alta corporación reconoció que en el ámbito de la responsabilidad médica, las dificultades probatorias se incrementan debido al carácter técnico y científico que tienen los hechos que sirven de base a las pretensiones de reparación, ante lo cual el ordenamiento jurídico otorga libertad probatoria para adelantar el estudio de imputación, sin que ello implique que la responsabilidad haya de presumirse en estos casos:

“(…) Lo anterior no impide que la Sala reconozca, como lo ha hecho en oportunidades anteriores, la dificultad probatoria en punto al nexo causal que suelen tener los demandantes en este tipo de casos, dado el especialísimo carácter técnico inherente a los procedimientos médico asistenciales, por ello, esta Subsección ha sostenido:

---

<sup>2</sup> Cita del original. Sección Tercera, sentencia del 7 de diciembre de 2004, exp. 14.421.

*Ahora bien, no pueden perderse de vista las dificultades que caracterizan la actividad probatoria en procesos como el que mediante el presente pronunciamiento se decide, habida cuenta de que la actividad médica entraña conocimientos técnicos y científicos de difícil constatación que, en determinados supuestos, le impiden al juez tener plena certeza sobre el nexo de causalidad existente entre un específico procedimiento médico y el resultado que al mismo se le pretende imputar. No obstante, la dificultad que conlleva el análisis de las pruebas en materia médica no faculta al juez para presumir la existencia del aludido nexo causal.*

*Empero, también se ha sostenido y así se reitera que, en aplicación del principio de libertad probatoria, el juez de la causa puede recurrir a cualquier medio demostrativo que le resulte útil para formar su convencimiento en relación con la existencia y las particularidades de los presupuestos fácticos relevantes para resolver de fondo la litis, mecanismos acreditativos entre los cuales el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil consagra el indicio como uno de los que válidamente puede apreciar el operador judicial con el propósito de formar su íntima convicción (...)<sup>3</sup>.*

En este orden de ideas, si bien el régimen aplicable a los eventos en los cuales se discute la responsabilidad patrimonial del Estado por las actividades médico-sanitarias es, de manera general, el de la falla probada del servicio, la especial naturaleza de la actividad en estudio le permite al juez de la causa acudir a diversos medios probatorios (v.gr. prueba indiciaria) para formar su convencimiento acerca de la existencia del nexo de causalidad, sin que por ello se pueda afirmar que

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2011, exp. 19.192, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

dicha relación causal se presume” /Destacados del Tribunal/.

El criterio pregonado, que como se indica resulta pacífico en la jurisprudencia reciente de esta jurisdicción<sup>4</sup>, permite definir los contornos esenciales del análisis de la responsabilidad por el acto médico, que pueden sintetizarse en lo siguiente: (i) el régimen de la falla probada como marco general de análisis; (ii) el consecuente deber de la parte actora de acreditar, además del daño, la desatención a la “*lex artis*”, entendida como el conjunto de parámetros científicos que deben orientar la atención médica en el caso concreto; (iii) el principio de libertad probatoria que rige el estudio de la responsabilidad, habida cuenta de las connotaciones propias de la ciencia médica; y (iv), el dinamismo en las cargas probatorias según las circunstancias de cada caso, sin que ello pueda llegar a derivar en una presunción del nexo de causalidad como elemento de la responsabilidad.

Para abundar, es del caso abordar lo que es el acto médico y qué obligaciones se derivan de su ejercicio. Así, en sentencia 2 de mayo de 2017, la Sección Tercera, Subsección “B” del mismo Tribunal Supremo, con ponencia de la Magistrada Stella Conto Díaz del Castillo, Exp. 2000-00412-01(37493), señaló:

**“...5.2. Sobre la naturaleza de las obligaciones de los prestadores del servicio médico y de los derechos de los usuarios**

---

<sup>4</sup> Ver también Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, 9 de abril de 2021, Radicación número: 68001-23-33-000-2014-00026-01(60265).

Antes de emitir un pronunciamiento sobre la responsabilidad en la prestación del servicio de salud frente a la ocurrencia de un resultado desafortunado, es preciso considerar sumariamente la naturaleza del acto médico y de la consecuente índole de las obligaciones que se derivan de su ejercicio.

En efecto, a pesar de los notables progresos que ha experimentado en los últimos siglos, el ejercicio de la medicina comporta riesgos cuyo control escapa a la ciencia, haciendo ajena a la actividad la completa exactitud y a cualquier pretensión de infalibilidad. Esto es así porque todo procedimiento médico implica algún grado de riesgo (así en algunos casos pueda ser ínfimo) cuya eventual realización la asume el paciente, una vez conocida en forma de consentimiento informado.

En vista, pues, de que a la práctica médica atañe siempre un cierto componente de inexactitud o si se quiere de alea, no es dable sostener que las obligaciones que las instituciones médicas y asimismo los profesionales de la salud contraen con los pacientes sean de resultado. Por eso, aunque se han abandonado unánimemente las posturas que abogan por una total irresponsabilidad del médico, la naturaleza de medio de las obligaciones médico asistenciales y hospitalarias es de común aceptación.

Lo anterior significa, básicamente, que el paciente tiene derecho a exigir la mayor diligencia posible, de donde se sigue como inconcuso, que el mero “fracaso” del procedimiento médico no constituye una violación de las obligaciones que se adquieren con la prestación, mientras que el desconocimiento de la atención debida sí se puede considerar lesiva del bien jurídico fundamental de la salud, así de esta no se siga como consecuencia un daño adicional. Por lo dicho, se concluye también que en toda reclamación por responsabilidad médica, la negligencia, así no fuere causa del resultado, genera responsabilidad es decir se trata de un daño principal e independiente.

En vista, pues, de que el principal derecho del paciente es la atención adecuada y diligente, es preciso establecer en qué consiste ésta última. Es de común aceptación, en efecto, que la diligencia médica exige acudir a todos los medios posibles para la salvaguarda de la vida y la salud del paciente, mas, como cada uno de los términos antes mencionados tiene un cierto grado de polisemia, se impone hacer precisiones adicionales. En primer lugar, es menester resaltar que el deber de salvaguardar implica tanto la prevención como el tratamiento. En segundo lugar, se debe resaltar que, como lo ha puesto de manifiesto la jurisprudencia de las jurisdicciones constitucional y contencioso administrativa, los bienes jurídicos de la vida y la salud no se refieren únicamente al mantenimiento de

la subsistencia y la funcionalidad orgánica, sino que está permeada por las exigencias de la dignidad humana, de lo cual se sigue que la obligación médica se extiende a situaciones terminales, con un componente paliativo y que las acciones tendientes a la recuperación de la funcionalidad e integridad orgánica o a la mitigación del dolor deben realizarse siempre de acuerdo con la exigencia de respeto al paciente y sus allegados, frente a quienes se tiene obligaciones de veracidad, garantía del consentimiento informado y, en general, de trato acorde con la dignidad humana.

Para efectos del caso concreto, se ha de resaltar que una dimensión importante de la diligencia en el servicio médico, tiene que ver con la prestación efectiva y pronta del mismo, esto es, con la garantía de la atención, el ingreso, la celeridad, la calidad del servicio y la evitación de trámites innecesarios. En resumen, parte de la humanización a la que debe propender el servicio médico, consiste en la implementación de procedimientos logísticos que agilicen y optimicen la atención al usuario, de modo que éste no vea agravada su situación con innecesarias dilaciones burocráticas o deficiencias en la dotación de elementos al igual que de personal médico, paramédico o asistencial.

Por lo anterior, se debe resaltar que la negligencia alegada en los casos de responsabilidad médica no solamente se limita a la mala praxis, por parte del

personal tratante, sino que puede darse también en virtud de un desorden infraestructural (ya sea de la Institución médica o del sistema de salud como un todo) por cuya causa, los médicos tratantes ven entorpecida su actuación, aunque, en el caso concreto, actúen dentro de los parámetros de la diligencia posible. En resumen, la negligencia puede ser profesional, pero también sistemático-institucional (Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 28 de febrero de 2013, C. P.: Stella Conto Díaz del Castillo, Exp. 26398)” /Subrayas y negrillas fuera de texto/.

## **CASO CONCRETO**

Para desatar los argumentos de la censura al fallo de primera instancia, se torna preciso recordar que la parte actora pretende atribuir responsabilidad a la E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS) por el presunto daño antijurídico causado a los accionantes, producto de la histerectomía practicada a la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ el 31 de octubre de 2014, a partir de 4 supuestos:

- (i) Las complicaciones que presentó el parto, pese a que el embarazo había transcurrido en completa normalidad;
- (ii) La extirpación del útero y un ovario de la paciente fue ejecutada sin contar con consentimiento informado.
- (iii) La tardanza en la remisión de la demandante desde el municipio de Salamina (Caldas) a Manizales.
- (iv) Que la E.S.E. demandada no contaba con un banco de sangre.

La delimitación del escenario fáctico de debate adquiere pertinencia para

esta Sala, en la medida que una vez fueron despachadas desfavorablemente las pretensiones de la parte actora en primera instancia, los accionantes incluyeron en la fundamentación el recurso de apelación una nueva hipótesis, diferente a las planteadas en el libelo introductor, y que por ende, no hizo parte del marco de decisión del caso.

En efecto, afirman los apelantes que el cuestionamiento a la actuación del hospital tiene que ver con que la conducta del equipo médico no fue previsiva, pues la accionante GALVIS FLÓREZ en el año 2007 durante su primer parto ya había un sangrado postparto, por lo que era un potencial riesgo que debía tenerse en cuenta por el grupo asistencial.

Esta situación, como lo anotó esta corporación judicial, no hizo parte del escenario planteado en el escrito introductor, que se limitó a los 4 supuestos enunciados líneas atrás, y por ende, tampoco fue uno de los extremos litigiosos dilucidados en este debate judicial, por cuanto solo vino a ser incluido en el escrito de apelación contra la sentencia de primera instancia, aspecto que si bien bastaría para sustraerlo del análisis de esta colegiatura, tampoco tiene eco de prosperidad, como se verá ulteriormente.

Para abordar los cuestionamientos referidos a la atención médica brindada por la E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUÁREZ a la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ entre el 31 de octubre y el 1° de noviembre de 2014, el Tribunal acude a las notas de la historia clínica, específicamente a las que guardan relevancia en función del tema litis:

El 31 de octubre de 2014 a las 11:24 a.m., obra la siguiente anotación: 'PACIENTE DE 26 AÑOS CON ANTECEDENTE DE MIGARAÑ (sic) Y EAP SECUNDIGESTANTE CON GESTACION ACTUAL DE 40 6 SEMANAS POR ECO DE PRIMER TRIMESTRE (12/04/14 12 SEMANAS): FUM NO CONFIABLE

12/01/2014 (CICLOS IRREGULARES) ACUDE EL DIA DE HOY AL SERVICIO DE URGENCIAS POR CUADRO CLINICO DE 1 SEMANA DE EVOLUCION CONSISTENTE EN DOLOR ABDOMINAL TIPO CONTRACCION LOCALIZADO EN HIPOGASTRIO IRRADIADO A REGION LUMBAR DE LEVE INTENSIDAD OCASIONALES, NIEGA PERDIDAS VAGINALES, PERCIBE MOVIMIENTOS FETALES. NIEGA SINTOMAS VASOESPASMO. ANTECEDENTES G2P1A0CO. INICIO CON EL 04/04/2014 ASISITO A 11 CPN. MADRE RH A+, AGSHB NEGATIVO, VIH NEGATIVO, VDRL NO REACTIVO' /fl. 40 cdno. 2/.

A las 15:58:59 /fl. 44 cdno. 2/: 'PACIENTE EN EL MOMENTO CONTINUA CON IGUALES CAMBIOS CERVICALES CON RESPECTO AL INGRESO VALORO CON GINECOLOGA DE TURNO QUIEN INDICA AMNIOTOMIA TEMPRANA, SE REALIZA CON GUANTE LIMPIO AMNIOTOMIA DURANTE LA CONTRACCION SALIDA DE LIQUIDO CLARO GRUMOSO FCF ANTES 142 DURANTE 145 DESPUES 160 SE CONTINUA VIGILANCIA DEL TRABAJO DE PARTO'.

El 1° de noviembre de 2014 a las 00:55, se registró la siguiente anotación: 'RECIBO PACIENTE A LAS 7PM EN 7 CMS DE DILATACION, CON BUENA ACTIVIDAD UTERINA ASINTOMATICA CON CONDUCCION DE OXITOCINA SE REALIZA TACTO VAGINAL A LAS 7+30 PM SE EVIDENCIA 8CMS, A LAS 8 PM SE ENCUENTRA CON REBORDE UTERINO CON BORRAMIENTO DE 90%, SE BAJA A SALAS DE PARTO, SIN EMBARGO LA PACIENTE NO TIENE SENSACION DE PUJO CUANDO LA PACIENTE SE CONDUCE EL PUJO PERO ESTE ES DE BAJA CALIDAD, Y NO SE EVIDENCIA DESCENSO ADECUADO DEL PRODUCTO SE REALIZA MANIOBRA DE KLISTELLER SIN POSTERIOR MEJORIA, POR LO CUAL POSTERIOR A 1 HORA SE LLEVA A SALAS DE CIRUGIA SE REALIZA CESAREA SIN COMPLICACION INTRAPROCEDIMIENTO OBTENIENDO PRODUCTO FEMENINO APGAR 8/10 AL MIN Y 10/10 A LOS 5 MIN SIN EMBARGO ANTE LA RECUPERACION PRESENTA SANGRADO VAGINAL ABUNDANTE NO DETIENE A MANEJO MEDICO. POR LO CUAL SE SOLICITA CUADRO HEMATICO Y DADO A LA INESTABILIDAD DE LA PACIENTE SE

**LLEVA NUEVAMENTE A SALAS DE CIRUGIA REALIZANDO HISTERECTOMIA DE URGENCIAS** LA PACIENTE EN REGULARES CONDICIONES CON ABUNDANTE PERDIDA DE SANGRE. INESTABLE HEMODINAMICAMENTE POR LO ANTERIOR POR SUGERENCIA DE ESPECIALISTAS, (GINECOLOGA Y ANESTESIÓLOGO) SE DECIDE LLEVAR COMO REMISIÓN POR URGENCIAS’

A la 1:56:43 la médica CAROL ANDREA NARANJO MALDONADO anotó /fl. 34 cdno. 1/: ‘ME COMUNICO CON JUAN CAMILO OSORIO DE REFERENCIA DEL HOSPITAL DE CALDAS EL CUAL ME DICE QUE NO CUENTA CON DISPONIBILIDAD DE CAMAS EN UCI, ME COMUNICO CON SANDRA NARANJO DE CLINICA VERSALLES, LA CUAL ME REFIERE QUE NO CUENTA CON DISPONIBILIDAD DE CAMAS, ME COMUNICO CON LORENA BURITICA DE CLINICA SAN MARCEL, LA CUAL REFIERE QUE NO CUENTA CON DISPONIBILIDAD DE CAMAS, ME COMUNICO CON DR JUAN CARLOS REVILLAS DEL DIACORSA. EL CUAL ME REFIERE QUE NO HAY DISPONIBILIDAD DE CAMAS, Y NO CUENTAN CON EL SERVICIO DE GINECOLOGIA POR LO QUE NO PUEDEN ACEPTARLA -SIN EMBARGO DADO MAL ESTADO GENERAL DE LA PACIENTE SE LLEVA EN AMBULANCIA COMO URGENCIA VITAL A PESAR DE NEGATIVAS DE LOS HOSPITALES DEBIDO AL COMPROMISO DE LA PACIENTE, PA 90/60 FC 130, INTUBADA CON FIO2 50% SAT 95%, CON PALIDEZ GENERALIZADA, EN EL MOMENTO SE CONTROLA EL SANGRADO PERO EN COMA BARBITURICO, POR LO CUAL SE LLEVA A LA CLINICA CALDAS POR LA MAS CERCANA.. SE AVISA AL HOSPITAL DE CALDAS’.

La paciente fue recibida en la E.S.E. HOSPITAL DE CALDAS de Manizales el 1° de noviembre de 2014, según la nota clínica que indica lo siguiente: ‘PACIENTE EN CHOQUE HIPOVOLÉMICO SEVERO, CON ACTUAL SANGRADO GENITAL ESCASO, HISTERECTOMIZADA, CON SOPORTE CON NORADRENALINA Y ENTUBADA, PERO CON RESPIRACIÓN ESPONTÁNEA. PENDIENTE TRASLADO A UCI (...) CONCEPTUO QUE POR EL VOLUMEN DE LA PÉRDIDA HEMÁTICA Y POR EL TIEMPO DE EVOLUCIÓN DEL CUADRO LA

PCIENTE ESTÁ CLARAMENTE CUAGULOPÁTICA' /fl. 11 cdno. 2/.

A las 6:26 a.m. se indica: 'PACIENTE EN ESTADO DE CHOQUE HIPOVOLÉMICO SEVERO, EN REANIMACIÓN, SE INFORMA ESTADO Y PRONÓSTICO A FAMILIAR (ESPOSO) SE CONTINUA TRAMITEM (SIC) PARA EL CRIORECIPITADO'.

A las 12:35:35, la anotación es la siguiente: 'PACIENTE DE 26 AÑOS DE EDAD, QUE INGRESA, POR SANGRADO VAGINAL, ASOCIADO A CHOQUE HIPOVOLEMICO, VIENE REMITIDA DEL HOSPITAL LOCAL DE SALAMINA, EN DONDE EL DIA DE AYER A LAS 22+ 30, LE PRACTICAN CESAREA, POSTERIOR A LA CUAL PRESENTA SANGRADO VAGINAL QUE NO LOGRAN CONTROLAR, POR LO QUE DECIDEN REALIZAR HISTERECTOMIA HEMOSTATICA LA EMPAQUETAN A NIVEL VAGINAL Y A LAS 00+10, LA REMITEN. AL INGRESO PRESENTA PARO CARDIORESPIRATORIO, SE PROCEDE A IOT, SE DOCUMENTA, AESP REALIZAN RCCP 6 CICLOS DE COMPRESIONES CARDIACAS Y APLICAN ADRENALINA 1 AMP IV CADA 3 MIN, PARA UN TOTAL DE 5 AMPOLLAS SALE A RITMO SINUSAL, SOLICITAN HEMODERIVADOS, VALORACION POR GINECOOBSTETRICA Y SOLICITAN CAMA EN UCI PARA CONTINUA MANEJO AL INGRESO A UCI ES VALORADA POR GINECO EVIDENCIANDOSE SANGRADO ACTIVO ABUNDANTE Y RUTILANTE, POR LO QUE DE INMEDIATO SE TRASLADA AL QUIROFANO PARA LAPAROTOMIA, ENCUENTRAN, PEDICULO UTEROOVARICO CON SANGRADO ACTIVO SANGRADO EN CAPA DE LA CUPULA VAGINAL Y PERITONEO, HEMOPERITONEO DE APROXIMADAMENTE 300 CC REVICION (sic) DE CAVIDAD PELVICA Y DRENAJE DE HEMOPERITONEO, EN CUPULA VAGINAL SANGRADO ACTIVO EN LOS BORDES PERITONEALES, SE PASAN PUNTOS HEMOSTATICOS CONTINUOS CRUZADOS CON LO QUE CEDE EL SANGRADO SE COLOCAN PUNTOS HEMOSTATICOS EN PEDICULO UTEROOVARICO CON IMPOSIBILIDAD DE PARAR EL SANGRADO POR LO QUE SE REALIZA PINZAMIENTO, CORTE Y LIGADURA DE INFUNDIBULOPELVICO DERECHO CON

SALPINGOFORECTOMIA, CON LO CUAL CEDE EL SANGRADO, SE REVISAS HEMOSTASIA, CIERRE DE FASCIA, VERIFICA LA AUSENCA DE DESGARROS VAGINALES O DEL CUELLO UTERINO, SE DEJA EMPAQUETADA LA VAGINA CON 2 COMPRESAS, SE LE PASAN 1000 CC DE HAEMACEL, SE TRASNFUNDEN 6 UNIDADES DE CG, 3 UNIDADES DE PLASMA FRESCO CONGELADO Y 2 POOL DE PLAQUETAS POR AFERISIS, POSTERIORMENTE TRASLANDAN A UCI PARA SOPORTE VENTILATORIO, MONITOREO Y CONTINUAR REANIMACION’.

Finalmente, se anota que la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ fue dada de alta del S.E.S. HOSPITAL DE CALDAS el 7 de noviembre de 2014 /fl. 56 cdno. 1/, y que el Tribunal no se refiere a las notas médicas de la atención recibida en dicho ente hospitalario, por cuanto la litis se circunscribe exclusivamente a los cuidados médicos dispensados por la E.S.E. FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS).

De otro lado, de acuerdo con el informe de auditoría médica elaborado por el profesional de la medicina JORGE IVÁN DUQUE CARDONA /fls 242-277 cdno. 2/, se enfatiza que ‘(...) En los hospitales no es obligatorio, tener banco de sangre pero sí procesos de conservación y transporte de hemoderivados. Esto se debe a la escases (sic) que hay de ese insumo en todo el país; se tiene que tener en cuenta el transporte, la lejanía al lugar de referencia, el almacenamiento, la cadena frío y la conservación de dicho insumo razón por lo cual es solicitada previo a una intervención quirúrgica programada y que sea riesgosa como la histerotomía u/o otros aparte del hemoderivado que mantiene el hospital para cirugías programadas’ /Resalta el Tribunal/.

#### **PRUEBA TESTIMONIAL**

Se recibió la declaración de la señora **LINA MARÍA ZULUAGA GARCÍA**, médica ginecóloga y obstetra, quien labora para la CLÍNICA SANTILLANA y

SURA EPS y tiene un consultorio particular, y fue quien atendió a la paciente GALVIS FLÓREZ.

Relató que recibió un llamado de los médicos de urgencias hacia el mediodía para comentarle el caso de la paciente, en vista de que tenía contracciones pero no tenía dilatación de un trabajo de parto, recomendó hospitalizarla y suministrarle medicamentos (oxitocina) para generar contracciones y reforzar el trabajo de parto, efectivamente así se hizo. Hacia las 6:50 se le rompe la fuente para lograr que el parto sea más rápido, realmente el proceso no se demoró tanto, se dio entre el medio día hasta las 7 de la noche que estaba en 7 cm de dilatación (trabajo de parto se entiende como dilatación mayor a 5 cm). A las 9:30 la llamaron porque la paciente a pesar de estar pujando no se dio el parto, ella la examinó y le practicó una cesárea, en la que sangró un poco, no fue abundante. A las 11:30 de la noche nuevamente la llamaron y halló una paciente con presión baja, la frecuencia cardiaca alta y abundante sangrado, por lo que ordenó a la auxiliar de enfermería administrarle los medicamentos que se utilizan en las hemorragias post parto, se hace el manejo inicial según los protocolos sin respuesta adecuada, por lo que decidió practicarle una histerectomía para salvar la vida de la paciente, en efecto la practicó y la remitió para un tercer nivel para manejo de UCI, pues se trataba de reintervención quirúrgica, con alteración de los signos vitales, y que venía de un procedimiento que aunque era salvador, requería manejo de la recuperación en UCI por riesgo de paro y muerte.

Precisa que las hemorragias post parto son una de las mayores causas de mortalidad materna a nivel mundial y le requieren atención inmediata, y que el mayor riesgo de la inducción (suministro de medicamentos) del parto es una cesárea, que debe practicarse cuando la madre no logra entrar en trabajo de parto. A su vez, la cesárea, como toda cirugía tiene riesgos de presentar sangrado, infección y tromboembolismo pulmonar.

Agrega que las causas de una hemorragia post parto, se resumen en el tono del útero, el trauma, tejido (desgarros) y un sangrado profuso por causas que se desconozcan, aclarando que la gran mayoría de hemorragias no son previsibles. En cuanto a la atención de la hemorragia post parto, dice que existe la llamada “hora de oro”, pues lo que se haga en ese tiempo será definitivo en el desenlace de la paciente, se trata de hacer intervenciones precoces para evitar la muerte materna, en los primeros minutos debe detectarse la hemorragia que es el punto más difícil porque se puede subestimar o sobrestimar. Una vez detectado, se activa el código rojo, que implica suministrar medicamentos y si no hay respuesta, se acude a las intervenciones quirúrgicas, cuyo objetivo es evitar la muerte materna.

Explica que las complicaciones pueden presentarse con independencia de que el embarazo haya sido diagnosticado como de alto riesgo o no, anotando que el embarazo de la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ no era de alto riesgo porque no tenía ningún factor que así lo determinara, el parto tuvo una complicación, por un periodo expulsivo prolongado por lo que requirió cesárea y en el post parto, la atonía uterina que dio lugar a la hemorragia. Dice que el proceso expulsivo prolongado no era previsible, en tanto según la literatura médica este periodo puede durar hasta 4 horas. Indica que la complicación presentada podía ser atendida en un segundo nivel con quirófano, a tal punto que la cesárea se llevó a cabo y el bebé nació bien.

Anota que en el caso de la señora OLGA YANETH hubo un consentimiento de la paciente cuando fue hospitalizada y uno adicional otorgado por la madre al momento de la práctica de la histerectomía, por cuanto para ese momento la gestante estaba con disminución de presión arterial y taquicardia, bajo efectos anestésicos y no podía asegurarse que ella podía entender lo que le iban hacer. En la E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE

SALAMINA se le brindó sangre pero el estado de la paciente determinó su remisión a Manizales, actualmente la paciente está viva y bien neurológicamente. Anota que la histerectomía no se hubiera podido evitar aun teniendo un banco de sangre en el hospital de SALAMINA (CALDAS).

Preguntada sobre un antecedente de sangrado en el primer parto de la señora GALVIS FLÓREZ, expone que la paciente no lo manifestó, pero que en todo caso, ni el desenlace ni el manejo médico que se le dio al caso hubiera cambiado en nada. Sobre la histerectomía, mencionó que no genera problemas físicos, mentales o sexuales, y enfatiza que un embarazo normal no garantiza que al parto también sea normal. En el caso de la demandante, dijo que decidió extraerle el útero porque el sangrado no cedía a los medicamentos, por lo que era necesario tomar medidas quirúrgicas, en concreto, la histerectomía que es una medida de salvación, pues evita que la persona muera desangrada, si se demora 15 o 20 minutos más, a pesar de extraerse el útero, la paciente habría muerto. La atonía uterina puede presentarse aun en pacientes que no tengan riesgos.

Precisa que cuando le dijo a la paciente que le iban a hacer una cesárea, ella le pidió una ligadura de trompas, pero no lo hizo porque no estaba en sus 5 sentidos y en todo caso era una cesárea de emergencia, pero la paciente no quería tener más hijos. Explica que la hipertensión arterial no tiene nada que ver con una histerectomía, pues las complicaciones de esta son las de toda cirugía, mientras que la hipertensión obedece a otras causas.

## **CONCLUSIÓN DE LA SALA**

Una vez analizados los soportes documentales y la declaración de la médica especialista en ginecología y obstetricia, puede deducirse que la atención

dispensada por la E.S.E. FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS) a la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ entre el 31 de octubre y el 1° de noviembre de 2014 fue adecuada, pertinente y efectiva, y además, que a dicha no es atribuible la complicación post parto que presentó la paciente, y que derivó en la histerectomía que le fue practicada.

En primer término, la prueba testimonial recaudada resulta particularmente útil para restarle validez al primer supuesto de responsabilidad erigido por la parte actora, que afirma que como el embarazo de la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ se desarrolló normalmente, no existían razones para que el parto tuviera complicaciones. Sobre este punto, debe aclararse por la Sala que en consonancia con las notas médicas y la declaración recibida, no es exacto afirmar que el parto presentó complicaciones, pues este fue inducido y finalmente se dio de manera exitosa, obteniendo un producto femenino vivo, por lo que el sangrado tuvo ocasión en el periodo posterior al parto, también llamado puerperio.

Ahora bien; las pruebas en el sub lite permiten afirmar de manera contundente que el hecho de que el embarazo transcurra sin complicaciones no conlleva a asegurar que en el parto estas no se presenten, lo que responde a la elemental inexactitud que subyace a la medicina, disciplina que no se basa en cálculos o patrones simétricos o exactos, como lo aborda la jurisprudencia citada en el primer apartado de este fallo.

De este modo, la sola afirmación de que el embarazo de la señora GALVIS FLÓREZ era normal y que luego presentó el sangrado posparto, no permite sustentar atribución alguna de responsabilidad a la E.S.E. demandada, mas aun cuando no obra prueba en el plenario que sugiera al menos que el flujo de sangre respondió a la actuación de la entidad hospitalaria, por el

contrario, está probado que este tipo de situaciones emerge como riesgo normal de cualquier embarazo, y que corresponde a causas orgánicas de los pacientes.

A lo anterior se precisa añadir que la parte actora tampoco logró acreditar fallas en la atención brindada por el hospital llamado por pasiva, y que estas tampoco emergen del recuento y estudio probatorio adelantado por el Tribunal.

Sobre este particular y a modo de recapitulación, existen constancias de que la señora GALVIS FLÓREZ ingresó al centro asistencial sobre las 11:24 a.m. del 31 de octubre de 2014, momento a partir del cual fue valorada en todo momento por el personal médico y hospitalizada por orden de la ginecóloga, quien además ordenó la inducción del parto, labor que se ejecutó con vigilancia médica durante toda la tarde según las anotaciones de la historia clínica, hasta las 7:00 p.m., cuando rompió fuente y fue trasladada a la sala de partos, y ante la falta de actividad de pujo y el no descenso del feto, le fue practicada cesárea sin complicaciones, logrando dar a luz.

Así mismo, se acreditó que una vez sobrevino el sangrado abundante, el equipo médico aplicó los protocolos establecidos para esos casos, procurado conjurarlo con la administración de medicamentos, y solo cuando esta alternativa no dio resultado, practicó la histerectomía para salvar la vida de la paciente, remitiéndola a un establecimiento de tercer nivel para manejo en Unidad de Cuidados Intensivos (UCI), atendiendo a que presentaba inestabilidad hemodinámica y logrando finalmente preservar su vida.

Bajo estos postulados, le asiste razón en su defensa a la E.S.E HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS) al afirmar que lejos de una falla médica, la atención de ese centro hospitalario fue efectiva, en la medida

que logró salvar la vida de la madre y su hijo, merced al manejo médico oportuno del parto y el sangrado posterior, sin que este último pueda atribuirse a la conducta del equipo médico, en la medida que como se anotó líneas atrás, hace parte del catálogo normal de riesgos de estas intervenciones.

Una vez observadas las anotaciones clínicas, tampoco es cierto que se haya presentado tardanza en la remisión de la paciente de Salamina (Caldas) a Manizales, como erróneamente lo sostienen los demandantes. Todo lo contrario, una vez asegurada la vida de la señora GALVIS FLÓREZ mediante la práctica de la histerectomía, que debía hacerse de manera inmediata atendiendo lo que la ciencia médica denomina en estos casos “la hora de oro”, y que fue practicada en el quirófano del hospital demandado con éxito, y ante la posterior alteración de los signos vitales de la accionante, ella fue remitida a un centro asistencial de tercer nivel. Nótese que incluso, según lo narrado por la testigo, ante la negativa de las entidades receptoras por falta de camas UCI, la E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUÁREZ remitió a la señora GALVIS FLÓREZ al HOSPITAL DE CALDAS, logrando salvar su vida.

En este escenario, resulta diáfano que la E.S.E. accionada brindó una atención con la mayor diligencia posible, empleando los recursos humanos, físicos y tecnológicos propios de un hospital de segundo nivel y producto de ello preservó la vida de la paciente GALVIS FLÓREZ y la de su hijo, logrando con ello un parto exitoso, pero además, que el sangrado que sobrevino en la etapa de puerperio o posparto emergió como una situación orgánica o natural, que no puede endilgarse a alguna mala práctica del hospital, que en todo caso, atendió este hecho de acuerdo con los protocolos médicos hasta agotar la última opción, como lo era la histerectomía, y remitiendo la madre a una UCI donde finalmente logró recuperar su salud.

Otro punto que cimienta la pretendida atribución de responsabilidad a la entidad hospitalaria es la supuesta falta de consentimiento informado para la práctica de la histerectomía a la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ, supuesto que también ha de descartarse con base en el material probatorio, del que se aprecia claramente que fueron otorgados dos (2) consentimientos. El primero, por la propia paciente GALVIS FLÓREZ, para la práctica de la cesárea, en el que se indica el sangrado como uno de los potenciales riesgos de la cirugía /fl. 221 cdno. 2/. El segundo, referido a la histerectomía, fue suscrito por la señora BLANCA OFFIR FLÓREZ, madre de la paciente y accionante en este juicio de reparación directa /fl. 222 *ídem*/, por cuanto la paciente se encontraba con disminución de presión arterial, taquicardia y bajo efectos anestésicos, por lo que no podía asegurarse que comprendía las consecuencias de la intervención, lo que denota la precaución con la que procedió la médica de la entidad demandada para obtener un consentimiento previo, escrito y debidamente informado de un familiar de la gestante.

Para concluir, tampoco está llamada a prosperar la censura de los accionantes frente a la ausencia de un banco de sangre en el hospital accionado, por cuanto los informes de auditoría clínica señalan que esta infraestructura no se exige legalmente para los centros asistenciales de segundo nivel como el demandado, y en todo caso, resulta menester recabar que el sangrado posterior al parto que presentó la señora GALVIS FLÓREZ en modo alguno estuvo mediado por la carencia de hemoderivados en la entidad llamada por pasiva, y en cambio, la adecuada dotación y suministro de medicamentos y procedimientos en ese centro de atención fue lo que permitió mantenerla con vida hasta su traslado a Manizales, donde finalmente se conjuró la complicación que presentó.

De este modo, le asiste razón al juez de primera instancia al concluir que la parte demandante no demostró que la E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS) haya desatendido los principios de la ciencia médica en la atención dispensada a la señora OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ, o que en la prestación del servicio haya incurrido en conductas negligentes o desligadas de los parámetros de oportunidad y calidad que orientan dicha actividad. El análisis de los medios de evidencia que obran en el expediente conlleva a concluir la adecuada prestación del servicio médico por la accionada, lo que conduce a confirmar el fallo apelado.

### **COSTAS**

Se condenará en costas a la parte demandante, atendiendo las directrices del canon 365 numeral 3 del CGP. Sin agencias en derecho en esta instancia por no haberse causado.

Es por lo discurrido que el **Tribunal Administrativo de Caldas, SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia proferida por el Juzgado 6º Administrativo de Manizales, con la cual negó a las pretensiones de la parte actora, dentro del proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por la señora **OLGA YANETH GALVIS FLÓREZ Y OTROS** contra la **E.S.E HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA (CALDAS)** y como llamada en garantía **LA PREVISORA S.A.**

**COSTAS** en esta instancia a cargo de la parte demandante. Sin **AGENCIAS EN DERECHO** en esta instancia.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 064 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

17-001-23-33-000-2017-00658-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veinticinco (25) de NOVIEMBRE de dos mil veintidós (2022)

S. 188

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de primer grado dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **LUZ CLEMENCIA ZULUAGA ALZATE** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.

#### ANTECEDENTES

#### PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA.

Se impetra:

- I) La nulidad de las Resoluciones RDP 024857 del 13 de junio de 2017 y RDP 032779 de 22 de agosto de 2017, con las cuales le fue negado el reconocimiento de la pensión gracia a la demandante.

A título de restablecimiento del derecho:

- I) Se declare que la accionante tiene derecho al reconocimiento de la pensión gracia a partir del 9 de abril de 2010, fecha en la que adquirió el status pensional, teniendo en cuenta la prima de navidad y la prima de vacaciones, es decir, una mesada pensional en cuantía de \$ 1'403.097.

- II) Se ordene el pago a la indexación a que haya lugar y a los intereses que correspondan de conformidad con el C/CA.
- III) Se actualice la condena en los términos del artículo 187 del C/CA y se reconozcan intereses moratorios de acuerdo al artículo 192 de la misma obra.
- IV) Se condene en costas a la accionada.

### **CAUSA PETENDI**

- La señora LUZ CLEMENCIA ZULUAGA ALZATE laboró entre el 7 de febrero y el 26 de marzo de 1979 en la Seccional Urbana de Manizales, cubriendo la licencia de la docente LUZ MERY SALINAS, y desde 16 de agosto de 1982 hasta la fecha se ha desempeñado como docente en propiedad en diferentes planteles educativos del Departamento de Caldas.
- Cumplió 50 años de edad el 9 de abril de 2010 y ha observado buena conducta según certificación de la Procuraduría General de la Nación.
- El 15 de marzo de 2017 solicitó el reconocimiento pensional a la UGPP, la cual le fue negada con los actos demandados.

### **NORMAS VIOLADAS**

**Y**

### **CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Se invocan como vulneradas:

- Ley 91 de 1989, art. 15 ord. 2º literal a.
- Ley 114 de 1913.
- Decreto 2400 de 1968.
- Ley 909 de 2004.

Como juicio de vulneración expone en suma que cumple todos los requisitos para acceder a la pensión gracia, en especial haber sido vinculada a la docencia oficial

antes del treinta y uno (31) de diciembre de 1980, pues según las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989 dichos tiempos pueden ser continuos o discontinuos, por lo que la negativa de la UGPP frente al reconocimiento deprecado deviene en ilegal.

### **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR**

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP** /fls. 70-79 cdno.1/, se opuso a la totalidad de las pretensiones formuladas por la parte accionante, basando su defensa en las excepciones denominadas ‘INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO’, sustentada en que la accionante estuvo vinculada a la docencia con carácter nacional a través del Decreto 385 de 1979, pues fue pagada con recursos del situado fiscal, además de ser designada para cubrir una licencia; ‘BUENA FE’ pues no expidió los actos demandados de forma arbitraria sino conforme a los preceptos legales aplicables a la situación de la demandante; ‘PRESCRIPCIÓN’ con base en los artículos 488 del C.S.T y 151 del C.P.T.; y ‘GENÉRICA’.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

En esta etapa procesal únicamente intervino la UGPP, con el memorial que se halla de folios 114 a 128 del cuaderno principal, reiterando que la nulidisciente no tiene derecho al reconocimiento pensional y que los actos administrativos demandados se ajustan al ordenamiento jurídico. Precisa que la parte actora no probó la vinculación anterior al 31 de diciembre de 1980 en una plaza nacionalizada, incumpliendo con ello la carga que le atribuye el ordenamiento procesal, además de que no está claro en el plenario la fuente de financiación de los pagos recibidos por la docente en esa época de vinculación. En ese orden, concluye que la demandante no cuenta con el requisito de ley para acceder a la prestación pensional, por lo que esta debe negarse.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN**

Pretende por manera la señora LUZ CLEMENCIA ZULUAGA ALZATE se declare la nulidad de las Resoluciones RDP 024857 y 032779, ambas de 2017, con las cuales

le fue negado el reconocimiento de la pensión gracia, y en consecuencia, se ordene a la UGPP reconocer y pagar dicha prestación.

(I)

### PROBLEMAS JURÍDICOS

Tal como se indicó en la fijación del litigio, el problema jurídico a dilucidar es el siguiente:

*¿Cumple la accionante con los requisitos legales previstos para acceder al reconocimiento de pensión gracia consagrada en la Ley 114 de 1913, en especial con aquel referido a haberse desempeñado durante 20 años en plazas territoriales o nacionalizadas?*

(II)

### LO PROBADO EN LA ACTUACIÓN

En el plenario se encuentra acreditado lo siguiente:

- ✚ La demandante nació el 9 de abril de 1960, y por ende, cumplió 50 años de edad el 9 de abril de 2010.
  
- ✚ Mediante Decreto N° 385 de 10 de abril de 1979, el Departamento de Caldas reconoció los servicios prestados por la docente LUZ CLEMENCIA ZULUAGA ALZATE en la seccional urbana de Manizales entre el 7 de febrero y el 26 de marzo en licencia de la profesora LUZ MERY SALINAS /fls. 20-23 cdno. 1/. En el acto administrativo se indica que el reconocimiento se hace con cargo a los recursos del Situado Fiscal administrador por el Fondo Educativo Regional (FER).
  
- ✚ Según Certificado P.G. 1136 expedido por el Departamento de Caldas, la señora LUZ CLEMENCIA ZULUAGA ALZATE prestó sus servicios docentes en plaza nacionalizada en los siguientes lapsos temporales y planteles educativos, todos ellos en continuidad:

NOVEDAD-PLANTEL	TIPO A.A. NRO.	DESDE
Escuela Rural La Cabaña (Manizales); (Ingreso).	Decreto N° 867	16 de agosto de 1982
Escuela Rural “El Roblal”; (Asignación de funciones).	Decreto N° 887	13 de junio de 1986
Escuela Rural “El Roblal” (Asignación de Funciones)	Decreto N° 758	7 de septiembre de 1989
Escuela Rural “El Roblal” (Regreso a cargo anterior).	Decreto N° 359	18 de abril de 1997

En el certificado la entidad territorial reconoce un tiempo total de servicio en virtud de los anteriores nombramientos de 19 años 7 meses y 34 días /fl. 16 cdno. 1/.

- ✚ También fue aportado el Certificado P.G. 1136 del Departamento de Caldas en el que se constata que la accionante ZULUAGA ALZATE también laboró en la Escuela Normal Superior del Sagrado Corazón - Plaza Nacionalizada entre el primero (1º) de enero de 2009 y el treinta y uno (31) de diciembre de 2010 /fl. 17/.
- ✚ La actora no registra sanciones ni inhabilidades vigentes, de conformidad con la certificación de folio 19.
- ✚ El 15 de marzo de 2017 la señora LUZ CLEMENCIA ZULUAGA ALZATE solicitó el reconocimiento y pago de la pensión gracia, siéndole negada a través de la Resolución RDP 024857 del 13 de junio de 2017 /fls. 9-10/.
- ✚ Frente a la declaración administrativa identificada, la nulidisciente interpuso recurso de apelación, ante lo cual la UGPP confirmó la decisión

inicial a través de las Resolución RDP 032779 del 22 de agosto de 2017 /fl. 13/.

### (III)

#### MARCO JURÍDICO DE LA PENSIÓN GRACIA

La pensión gracia tuvo su origen en la expedición de la Ley 114 de 1913 que dispuso reconocer a los maestros de escuelas primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no inferior a veinte años, el derecho a una pensión de jubilación vitalicia (pensión gracia), previo cumplimiento de los requisitos de edad, tiempo de servicios y calidades personales previstos en el artículo 4° de la citada ley.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928 extendió el aludido beneficio a los empleados y profesores de las Escuelas Normales y a los Inspectores de Instrucción Pública, en tanto que su artículo 6° autorizó a los docentes completar el tiempo requerido para acceder a la pensión, sumando a los servicios prestados en diversas épocas en la enseñanza primaria como en la normalista, asimilando para tales efectos la inspección de instrucción pública a la enseñanza primaria.

La Ley 37 de 1933, con el artículo 3°, hizo extensivo ese beneficio de los maestros de escuela, a aquellos que hubieran completado el tiempo de servicios señalado por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

Por su parte, la Ley 91 de 1989, artículo 15, numeral 2, reiteró la vigencia del derecho a la pensión gracia sólo para los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 y siempre que reunieran la totalidad de los requisitos legales. En efecto, estableció *ad pedem litterae* el citado aparte normativo:

*“Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento*

*de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”  
/Líneas extra texto/.*

Se precisa indicar aquí, que la declaratoria de exequibilidad que sobre la vinculación hasta el 31 de diciembre de 1980 dispuso el precepto, en sentencia C-489 de 2000, la H. Corte Constitucional refirió que las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes del 29 de diciembre de 1989 (fecha de vigencia de esa regulación), quedaban a salvo de la nueva normativa al constituir derechos adquiridos que el Legislador no podía desconocer.

En cuanto al alcance del aludido precepto, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup> de manera uniforme ha expuesto que,

“...La disposición transcrita se refiere de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por haberseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubiesen estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad “...con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”; hecho que modificó la ley 114 de 1913 para dichos docentes, en cuanto ésta señalaba que no podía disfrutar de la pensión gracia quien recibiera “...otra pensión o recompensa de carácter nacional”.

5. La norma pretranscrita, sin duda, regula una situación transitoria, pues su propósito, como se ve, no es otro que el de colmar las expectativas de los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 e involucrados, por su labor, en

---

<sup>1</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 29 de agosto de 1997. Exp. S-699. C.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda. Criterio reiterado por el Alto Tribunal, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 6 de agosto de 2009, Rad. 25000-23-25-000-2006-03436-01(0019-09), Consejero Ponente Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

el proceso de nacionalización de la educación primaria y secundaria oficiales...”.

Vale precisar también respecto al proceso de nacionalización de la educación, que con la entrada en vigencia de la Ley 43 de 1975, la primaria y secundaria que oficialmente venían prestando los departamentos, municipios y distritos, pasó a ser un servicio público a cargo de la Nación, desarrollándose paulatinamente entre el 1° de enero de 1976 y el 31 de diciembre de 1980; este proceso de nacionalización de la educación oficial implicó que las remuneraciones salariales y prestaciones de la planta docente territorial fueran asumidas directamente por la Nación.

Posteriormente con la expedición de la Ley 60 de 1993, la cual determinó la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, entre otras regulaciones estableció que el sector educativo estaría a cargo de cada entidad territorial para que asumiera la prestación del servicio público de educación.

#### (IV)

#### **LA VINCULACIÓN ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1980 MEDIANTE EL CUBRIMIENTO DE LICENCIAS**

Si bien la postura mayoritaria de este Tribunal ha permitido tener en cuenta los tiempos laborados en cubrimiento de licencias para efectos de acceder a la pensión gracia, el suscrito Magistrado Ponente se ha venido separando de esta posición, al considerar que no consulta la naturaleza de esa precaria forma de vinculación, además, por cuanto permite que 2 docentes (el titular del cargo y quien cubre la licencia) adquieran la pensión gracia con un mismo tiempo laborado, lo que a todas luces considera irrazonable y lesivo para el patrimonio público.

Bajo esta óptica, el espíritu de las normas que gobernaron la pensión gracia, como se anticipó, estuvo dirigido a proteger el salario de aquellos docentes que, repentinamente se vieron sometidos al proceso de nacionalización (L. 43/75), que no eran otros que los que venían cumpliendo la labor a primero (1°) de enero de 1976, culminación de dicho proceso que, entre otras cosas, coincide

con la fecha límite (31 diciembre de 1980) para quienes pretendieron hacerse beneficiarios de la multicitada gracia.

Pero agréguese a ello que no podría concebirse en un Estado sometido al imperio de la legalidad, que por la mera circunstancia de cubrirse transitoriamente, como lo es, una licencia, antes del 31 de diciembre de 1980, generaba *ipso iure* el derecho a la prerrogativa económica, pues bien podía haberse dado el caso, únicamente para ejemplificar pero que a la postre no resultaría extraño, que el mismo lapso de licencia hubiera sido cubierto por más de una persona (por el primer remplazo optar por una mejor opción laboral; por enfermedad grave del sucesor de éste, etc.), sin que por ello pueda predicarse que cada una de ellas, por breve que haya sido el lapso de la labor, tendría derecho a la plurirreferida pensión.

Se extracta de lo hasta ahora expuesto que el legislador no reguló de manera expresa el asunto que se debate en el *sub-iúdice*, por lo que corresponde al juzgador entrar a decidir también el caso acudiendo a otras herramientas, en este caso mediante la aplicación del valor de la “equidad”, siguiendo los parámetros del artículo 187 del C/CA, y a lo expuesto sobre aquel principio por nuestro Supremo Tribunal Constitucional.

En tal sentido, el mandato que se acaba de citar ordena que en el contenido de la sentencia debe tenerse en cuenta la “equidad”<sup>2</sup>, y si la ley no ha regulado de modo específico el caso materia de análisis, se itera, y se atendiera llanamente lo prohijado por la parte nulidisciente, su reconocimiento resultaría a todas luces inequitativo frente al Estado, con respecto al cual debe igualmente predicarse valores como el de justicia material.

Es que la filosofía que orientó la creación de la pensión gracia, como es bien conocido y se ha expuesto en este fallo, consistió en hacer menos distante desde 1913 la remuneración de los docentes territoriales (luego nacionalizados) con los nacionales concediéndoles a aquellos la pensión gracia, y en el *sub-lite*, si como

---

<sup>2</sup> Don GUILLERMO CABANELLAS DE TORRES en su “Diccionario Jurídico” indica sobre la “equidad” que, “La fidelidad y paralelismo con que lo acompaña, llevaría a decir que la *equidad es la sombra del Derecho*, si cuanto de ella se ha pensado y escrito desde los albores jurídicos de la humanidad no la presentaron como su luz o complemento, ante la oscuridad o desamparo de la norma legal o frente a rigores o estragos de su aplicación estricta. Ya por su etimología, del latín *equitas*, igualdad, la *equidad implica la idea de relación y armonía entre una cosa y aquello que le es propio, y se adapta a su naturaleza íntima*”

se dejó puntualizado, el Legislador lo que hizo fue prever una pensión por cada docente titular del cargo, no puede interpretarse, sin violar ese criterio, que a quien cubrió transitoriamente un cargo sin que exista vacante (V. gr. una licencia) lo arropaba el beneficio de la pensión como elemento de disminución de la diferencia en la remuneración, ello por la razón de la precaria situación que se generó con la ocupación circunstancial o transitoria del destino o empleo.

## POSTURA VIGENTE DEL CONSEJO DE ESTADO

A pesar de lo expuesto, el supremo tribunal de lo contencioso administrativo ha admitido que para el reconocimiento de la pensión gracia el legislador no exige determinado tipo de vinculación, sino que basta prestar los servicios docentes antes del 31 de diciembre de 1980.

En sentencia de 26 de junio de 2020, con ponencia del Magistrado Carmelo Perdomo Cuéter, planteó sobre este punto (Exp.76001-23-33-000-2015-00806-01 (2297-17)):

“(…) En el asunto sub examine, esta Sala aclara que, según la jurisprudencia de esta Corporación<sup>3</sup>, resulta irrelevante que algunos de los períodos indicados en las certificaciones de 3 de febrero de 2009 y 7 de febrero de 2012 (ff. 28 a 29 y 25 a 26), la demandante los haya laborado para cubrir una licencia concedida al titular del cargo y no en propiedad, por cuanto el ordenamiento que regula la prestación reclamada no establece esa condición negativa para el cómputo de los años de servicios, pues resulta suficiente que el interesado demuestre haber servido al Magisterio como docente departamental, municipal, distrital o nacionalizado en diversas épocas, para que los tiempos laborados puedan ser tenidos en cuenta en el monto del mínimo requerido (20 años)” /Destacado del Tribunal/.

---

<sup>3</sup> Ver, entre otras, las sentencias de 19 de febrero de 2018, expediente 250002342000201500032-01 (2300-2017); 19 de enero de 2017, expediente 540012333000201200180-01 (1706-2015); 19 de febrero de 2018, expediente 760012333000201301033-01 (3864-2015) y 16 de marzo de 2017, expediente 810012333000201300285-01 (2806-2015).

El criterio hermenéutico en cita fue ratificado de modo más reciente, en sentencia de 7 de julio de 2022, en la que fungió como ponente la Magistrada Sandra Liseet Ibarra Vélez (Exp.73001-23-33-000-2020-00079-01 (1706-2022):

“(…) 34. Es de señalar, que respecto a la viabilidad de constituir como modalidad válida de vinculación a la interinidad para el reconocimiento de la pensión gracia, esta Corporación ha sostenido lo siguiente<sup>4</sup>:

«Respecto de la vinculación del demandante como docente interino, debe reiterarse que las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928 concibieron la prestación gracia de jubilación como una dádiva o recompensa a favor de quienes ejercieran la actividad docente en el nivel territorial, razón por la cual, y conforme lo disponen las normas en cita y la jurisprudencia de esta Corporación, la única exigencia válida para efectos de reconocer la prestación pensional en cita es haber acreditado 20 años al servicio de la docencia oficial sin importar la modalidad de la vinculación, siempre que esta responda a cualquiera de las previstas en la ley. En efecto, si bien el ordenamiento jurídico no define expresamente la naturaleza de la interinidad, como una forma de proveer cargos docentes, esta Corporación ha precisado que dicha figura debe entenderse como el mecanismo mediante el cual la administración, ante la imposibilidad de contar con docentes de carrera, designa con carácter transitorio a personas instruidas en el ejercicio de la referida actividad, en atención a la necesidad y urgencia de garantizar la efectiva prestación de los servicios educativos. Lo anterior, en todo caso, constituye una forma de vinculación a la administración, en cumplimiento de las formalidades previstas en la ley, esto es, a través de la toma de posesión de un cargo docente dando lugar, en consecuencia, a la configuración de una relación legal y reglamentaria con

---

<sup>4</sup> Sentencia del 26 de noviembre de 2018, Exp. 4419-2017, Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez.

carácter autónomo, tal y como ocurrió en el caso del señor [...]15» (negritas y subrayas fuera de texto original).

(...)

También es de la mayor importancia, establecer conforme a lo anterior, que el tiempo requerido y viable para el reconocimiento de la pensión gracia, no solo es aquel se deriva de las relaciones regulares y en titularidad, pues, tal como hemos visto, modalidades de vinculación como la interinidad, los nombramientos en provisionalidad e inclusive el ejercicio de la docencia por horas cátedras o por contratos de prestación de servicio, resultan válidos en el entendido que se trata de una prestación cimentada en la prestación efectiva de labores de educador, sin aislar que en todo caso se requiere que el nexo sea territorial o nacionalizado” /Resaltados de la Sala de Decisión/.

Los más recientes pronunciamientos del órgano de cierre de esta jurisdicción han configurado la regla según la cual, la efectiva prestación de los servicios educativos por el docente conlleva a computar dichos lapsos para efectos del reconocimiento de la pensión gracia, al margen que esta vinculación haya sido apenas temporal para suplir la ausencia del educador titular a quien le ha sido concedida una licencia, y que su reemplazo únicamente haya ejercido la docencia por este corto lapso. Lo anterior, bajo el entendido de que la ley no exige una determinada forma de vinculación, y que por el contrario, todas las maneras legales de ingreso al empleo docente resultan aptas para este reconocimiento prestacional.

Ante este panorama, aun reiterando que el suscrito ponente ha venido separando de esta regla hermenéutica, habrá de acogerse a ella ante la vigente posición jurisprudencial y la reiteración de la que ha sido objeto, por lo que cumplidos los demás requisitos de ley según el recuento probatorio, habrá de accederse a las súplicas de la accionante LUZ CLEMENCIA ZULUAGA ALZATE.

## LIQUIDACIÓN PENSIONAL

De conformidad con el artículo 5° del Decreto 1743 de 1966<sup>5</sup>, reglamentario de la Ley 4ª de 1966, la cuantía de la pensión gracia a reconocer habrá de liquidarse con el promedio del 75% de los salarios devengados durante el año anterior a la adquisición del status pensional, entendiendo por salario<sup>6</sup> la totalidad de los ingresos que recibe el trabajador por sus servicios, ello conforme a la Ley 33 de 1985 y al Decreto 1042 de 1978, artículo 42.

## EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En atención a lo expuesto, se ordenará a la UGPP reconocer a favor de la señora **LUZ CLEMENCIA ZULUAGA ALZATE** la pensión gracia a partir del 9 de abril de 2010, fecha en que obtuvo su status pensional, liquidándola con el 75% de todo el salario devengado durante el año en que consolidó este derecho prestacional,. Las sumas reconocidas serán reajustadas con siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Según la cual, el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el que corresponde a la prestación social, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria esta sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debería efectuarse el pago).

---

<sup>5</sup> “ARTÍCULO 50. <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 2025 de 1966. El nuevo texto es el siguiente:> A partir del veintitrés de abril (23) de 1966 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o unas entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios...”

<sup>6</sup> El término “salario” ha sido definido por el Diccionario de la Real Academia como el “*Estipendio o recompensa que los amos dan a los criados por razón de su servicio o trabajo. Por Ext. Estipendio con que se retribuyen servicios personales*”. A su vez el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo VI de G. Cabanellas, L. Alcalá -Zamora, respecto del concepto de salario dice: “*El salario es la compensación que recibe el obrero o empleado a cambio de ceder al patrono todos sus derechos sobre el trabajo realizado. Comprende la totalidad de los beneficios que el trabajador obtiene por sus servicios u obras, no sólo la parte que recibe en metálico o especie, como retribución inmediata y directa de su labor; sino también las indemnizaciones por espera, por impedimento o interrupciones del trabajo, aportaciones patronales, por los seguros y bienestar, beneficios a los herederos y conceptos semejantes. (...)*”.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

## **PRESCRIPCIÓN.**

El Decreto 1848 de 1969 prescribe en su artículo 102, *ad pedem litterae*:

“1. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y este decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial, formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.” /Subrayas extra texto/.

Con sustento en la norma transcrita, es evidente para este órgano colegiado que en el *sub lite* se configuró la prescripción, toda vez que transcurrieron más de tres (3) años desde el momento en que la accionante adquirió el derecho (9 de abril de 2010) y la presentación de la demanda (14 de septiembre de 2017) y por ende, se entiende que ha operado el fenómeno prescriptivo para las mesadas anteriores al 15 de marzo de 2014, fecha en la que solicitó el reconocimiento ante la UGPP.

## **COSTAS.**

Se condenará en costas a la parte demandada en virtud de lo dispuesto en el artículo 188 del C/CA, adicionado por el canon 47 de la Ley 2080 de 2021. Las AGENCIAS EN DERECHO se fijan en el 3% de lo pretendido, también a cargo de la UGPP y a favor de la demandante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1 del Acuerdo No. PSAA16-10554 del cinco (5) de agosto de 2016 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Es por lo discurrido que el **Tribunal Administrativo de Caldas, SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**DECLÁRASE** la nulidad de las Resoluciones RDP 024857 del 13 de junio de 2017 y RDP 032779 de 22 de agosto de 2017, proferidas por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, con las cuales le negó el reconocimiento de la pensión gracia a la señora **LUZ CLEMENCIA ZULUAGA ALZATE**.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho,

**ORDÉNASE** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, reconocer y pagar la señora **LUZ CLEMENCIA ZULUAGA ALZATE** la pensión gracia a partir del diecisiete 9 de abril de 2010, fecha en que obtuvo su status pensional, con efectos fiscales desde el 15 de marzo de 2014 por prescripción trienal, y liquidándola con el 75% de todo el salario devengado durante el año anterior a la adquisición del estatus.

La entidad demandada **DARÁ** cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en el artículo 192 del C/CA (ley 1437/11), **PREVINIÉNDOSE** a la parte actora de la carga prevista en el inciso 2º del precepto citado.

**COSTAS** a cargo de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, las que serán liquidadas y ejecutadas conforme lo determinan el artículo 366 del C.G.P.

Como **agencias en derecho**, también a cargo de la **UGPP**, se fija el 3% de lo pretendido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1 del Acuerdo No. PSAA16-10554 del cinco (5) de agosto de 2016 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Ejecutoriada esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere, y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE**

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 064 de 2022.



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

ASUNTO

Toda vez que en la respuesta de la demanda existe manifestación de voluntad para conciliar, apoyada por solicitud de esta misma parte, se fija fecha para la celebración de **AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN** la cual se programará para el próximo **MARTES SEIS (6) DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDOS** a partir de las **NUEVE DE LAMAÑANA (9:00 a.m)**.

La diligencia se realizará a través de la plataforma **TEAMS** y el link se enviará anticipadamente, a los correos electrónicos dispuestos por las partes para notificación.

**Notifíquese y cúmplase**

**LILIANA EUGENIA GARCIA MAYA**

**Conjuez**

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

La suscrita Secretaria certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación en el Estado Electrónico n°. 216 de 1 de diciembre de 2022.

**VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS**

Secretaria

17-001-33-39-007-2018-00617-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: **AUGUSTO MORALES VALENCIA**

Manizales, veinticinco (25) de NOVIEMBRE de dos mil veintidós (2022)

A.I. 433

La Sala de Decisión decide el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante contra el auto proferido por el Juzgado 7º Administrativo de Manizales, con el cual negó el mandamiento de pago, solicitado con la demanda **EJECUTIVA** presentada por el señor **LEONARDO VALENCIA BERMÚDEZ** contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

#### ANTECEDENTES

La parte accionante pretende se libre orden de ejecución contra la municipalidad demandada por valor de \$ 215'086.185, producto de la condena que le fue impuesta mediante sentencia por esta jurisdicción, y que corresponde al saldo que no ha sido cancelado.

Como sustento de la pretensión, relata que en su calidad de bombero, adelantó proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de horas extras diurnas y nocturnas y el reajuste de las prestaciones sociales, sin embargo, acota que pese a resultar favorecido con las decisiones de primera y segunda instancia, el ente territorial apenas ha dado cumplimiento parcial a dichos fallos.

De manera concreta, dice que el municipio solo hizo el cálculo de reajuste de las cesantías, pero no obra constancia de consignación en un fondo, no pagó la totalidad de horas extras diurnas y nocturnas, así como los intereses de mora entre la fecha de ejecutoria de la sentencia y la de pago parcial.

## **EL AUTO APELADO**

La Jueza 7<sup>a</sup> Administrativa del Circuito de Manizales negó el mandamiento ejecutivo, esgrimiendo que el MUNICIPIO DE MANIZALES ya canceló la obligación, e incluso pagó una suma mayor a la que le correspondía, argumentando que las sentencias de condena contienen sumas liquidables pero no liquidadas, por lo que atañe al juez de la ejecución precisar el alcance de la obligación a la hora de evaluar si se libra o no mandamiento ejecutivo (PDF N° 17).

Al referirse a las horas extras, estimó que únicamente deben liquidarse las diurnas y no las nocturnas, pues estas están concebidas únicamente para quienes desempeñan habitualmente su labor en jornada ordinaria diurna, no así el demandante, quien prestó sus turnos en jornada mixta, de acuerdo con el artículo 35 del Decreto 1042 de 1978. Adicionalmente, indicó que el artículo 36 literal d) ibídem, establece un límite en el reconocimiento de horas extras de 50. Efectuada la liquidación de las horas extras, arrojó un valor de \$ 22'937.655, y atendiendo que el MUNICIPIO DE MANIZALES canceló la suma de \$ 53'939.850, determinó que no se adeuda rubro alguno por este concepto.

Con respecto al reajuste de las prestaciones sociales, precisó que las horas extras constituyen factor para liquidar las cesantías y las pensiones, no así las primas de servicios, vacaciones, antigüedad y navidad, y las bonificaciones, y al liquidar las cesantías, también halló que el valor resultaba inferior al pagado al actor por el ente territorial accionado, por lo que tampoco estimó viable proferir orden de ejecución por este rubro.

## **EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO**

Con el memorial que obra en el PDF N° 5, la parte demandante impugnó el auto proferido por la falladora de primera instancia.

Considera que con la decisión cuestionada, la jueza del ejecutivo está alterando los fallos que sirven de base a la ejecución, pues esas sentencias en ningún momento excluyeron el reconocimiento de horas nocturnas, como sí lo hace la jueza al negar el mandamiento ejecutivo, en una interpretación del artículo 35 del Decreto 1045 de 1978 que a su juicio resulta equivocada. Además, anota que el

juzgado procedió a realizar liquidación del crédito, asumiendo funciones de la administración municipal, pormenorizando de manera ilegal una suma que ya se halla reconocida.

Explica que mediante la Resolución N° 282 de 12 de mayo de 2014, el MUNICIPIO DE MANIZALES reconoció el pago de horas extras tanto diurnas como nocturnas a favor del demandante, y el único yerro consistió en no haber reconocido la totalidad de horas laboradas, por lo que el juzgador en materia ejecutiva no puede desconocer estas situaciones ya consolidadas.

Similar reclamo formula sobre las prestaciones sociales, reconocimiento que en su sentir, no puede limitarse a las cesantías, sino a todos los conceptos que recibió un bombero durante los años de vinculación, por lo que considera que las sentencias que sirven de título ejecutivo contienen obligaciones claras, expresas y exigibles que no pueden ser desconocidas por los jueces de ejecución, como ocurre en este caso.

Finalmente, dice que también se le adeudan los intereses moratorios causados entre la fecha de ejecutoria de la sentencia y el acto administrativo que dispuso el pago parcial, y entre este y la fecha de la presentación de la demanda ejecutiva.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN**

Persigue la parte actora se revoque el auto proferido por el Juzgado 7° Administrativo de Manizales con el cual negó el mandamiento de pago contra el MUNICIPIO DE MANIZALES.

El artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 establece que, para los efectos de ese código, constituyen título ejecutivo '*1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias*', disposición que se acompasa con lo establecido en el canon 422 del Código General del Proceso, por cuyo ministerio:

“Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184” /Resalta el Tribunal/.

De otro lado, el H. Consejo de Estado - Sección 3ª, con ponencia del Magistrado, Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera, refiriéndose a las condiciones esenciales de los títulos ejecutivos, expresó que,

“(…) Esta Sección (alude a los autos de 4 de mayo de 2002 y 30 de marzo de 2006, expedientes 15.679 y 30.086, en su orden) ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones esenciales, unas formales y otras sustantivas. Las primeras (las formales, anota este Tribunal) se refieren a que los documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación, sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva, de conformidad con la ley.

Las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten en favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante, sean claras, expresas y exigibles”.

En el caso que ocupa la atención del Tribunal, el título ejecutivo se encuentra constituido por la sentencia proferida por el Juzgado 1º Administrativo de Descongestión de Manizales el 9 de mayo de 2013, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el hoy ejecutante LEONARDO VALENCIA BERMÚDEZ contra el MUNICIPIO DE MANIZALES.

En el marco de dicho contencioso subjetivo de anulación, esta jurisdicción especializada profirió fallo condenatorio contra la entidad territorial en los siguientes términos:

“(…) TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD de los oficios UGH-188 del 6 de abril de 2009, S.S.A-GH 00710 de abril 09 de 2010, mediante los cuales, se negó el reconocimiento y cancelación de manera retroactiva, de los derechos derivados del trabajo suplementario, dominical y festivo, recargos nocturnos, horas extras diurnas y nocturnas y reliquidación de las prestaciones sociales, bajo los fundamentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Condénese al MUNICIPIO DE MANIZALES, de acuerdo con las pautas indicadas en la parte motiva, a pagar al señor LEONARDO VALENCIA BERMÚDEZ, identificado C.C 75.077.397, el trabajo con suplementario (horas extras, recargo nocturno, domingos y festivos) cumplido desde el 03 de marzo de 2006, por prescripción trienal (03 de marzo de 2009 fecha del derecho de petición donde solicitó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales) y en los demás años subsiguientes mientras subsista una relación laboral, de conformidad con los lineamientos descritos por el Decreto 1042 de 1978.

La entidad referida, deberá liquidar de acuerdo a lo obrante en el expediente administrativo del actor, verificando los dominicales, festivos, horas extras y recargos nocturnos efectivamente trabajados, previamente señalados en la providencia, para el reconocimiento del referido trabajo suplementario.

La accionada reconocerá al actor el trabajo complementario que acredite haber laborado desde el 03 de marzo de 2006, por prescripción trienal (03 de marzo de 2009 fecha del derecho de petición donde solicitó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales) y en los demás años subsiguientes mientras subsista una vinculación laboral.

QUINTO: Condénese al MUNICIPIO DE MANIZALES a reliquidar los dineros saldados y reconocidos al señor LEONARDO VALENCIA BERMÚDEZ por prestaciones sociales teniendo en cuenta el concepto que corresponda a trabajo suplementario laborado desde el 03 de marzo de 2006, por prescripción trienal (03 de marzo de 2009 fecha del derecho de petición donde solicitó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales) y en los demás años subsiguientes mientras subsista una vinculación laboral, según lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

La accionada reconocerá al actor las prestaciones sociales correspondientes al trabajo complementario que se acrediten haber laborado desde el 03 de marzo de 2006, por prescripción trienal (03 de marzo de 2009 fecha del derecho de petición donde solicitó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales) y en los demás años subsiguientes mientras subsista una vinculación laboral, en las condiciones que sirvieron de base para la condena en esta providencia por este concepto.

SEXTO: las sumas a pagar se actualizarán de conformidad con la siguiente fórmula referida (...)

SEPTIMO: Estos valores debe pagarlos dentro de los términos fijados por el artículo 176 del C.C.A., DEBIDAMENTE indexados, CONFORME AL ARTÍCULO 178 del C.C.A., es decir, actualizados mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual el Municipio de Manizales, tendrá en cuenta la fórmula citada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer esos ajustes...".

De acuerdo con lo expuesto, correspondía a la jueza de ejecución determinar si a partir de la sentencia proferida dentro del proceso declarativo, surge una obligación que cumpla con los parámetros del artículo 422 de la Ley 1564 de 2012 y las pautas trazadas por el H. Consejo de Estado, es decir, examinar si la obligación es: (i) **clara**, siempre y cuando el contenido de la condena impuesta sea diáfano, esto es, se entienda en un solo sentido; **expresa**, en tanto emane de la redacción misma y documento contentivo de la providencia que le sirve de base, y **exigible**, por no hallarse sometida a plazo o condición diferente de los términos de ley.

La evaluación de los aspectos enlistados emerge como un aspecto de capital importancia en el sub lite por su relación directa con el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, quien manifestó que los razonamientos que la jueza de primera instancia tuvo en cuenta para negar el mandamiento de pago, se encaminan a modificar las decisiones proferidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que dio origen al título ejecutivo, aspecto que a su juicio, se encuentra vedado al juez de la ejecución.

El Tribunal se separa de esta interpretación, pues el rol del juez de la ejecución no puede entenderse como netamente instrumental u operativo frente al título base de recaudo, por el contrario, la ley procesal le otorga plenas facultades para revisar el contenido de la obligación y determinar si es menester o no librar mandamiento de pago, y aun en caso de acceder a proferir orden de ejecución, le corresponde determinar el alcance de la prestación adeudada, como se desprende de las normas que rigen este tipo de procesos.

Sobre este punto, es diáfano el artículo 430 del Código General del Proceso al establecer que, *“Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal”*, /Resalta la Sala/ por lo que en el sub lite, mal podría interpretarse que, como lo pretende el accionante, la funcionaria judicial se halle inexorablemente sujeta a lo pedido en la demanda ejecutiva, intelección que contradice la hermenéutica del texto legal citado.

Por el contrario, corresponde al juez de la ejecución el ejercicio de una tarea proactiva, que implica la revisión de los aspectos formales y sustanciales del título ejecutivo con el fin de determinar si se halla frente a una obligación incumplida, y con ello, hay lugar a librar mandamiento de pago, más aun cuando como ocurre en este caso, el título es de carácter complejo, integrado por la sentencia judicial y el acto administrativo con el que se pretendió darle cabal cumplimiento.

Así lo ha considerado el Consejo de Estado (auto de 30 de mayo de 2013, proferido dentro del proceso identificado con el número interno 18.057 con ponencia del magistrado Hugo Fernando Bastidas Bárcenas):

“En materia de lo contencioso administrativo, el proceso ejecutivo sirve para pedir el cumplimiento forzado de las obligaciones a cargo de las entidades públicas que consten, por ejemplo, en los actos administrativos ejecutoriados o en las providencias judiciales. Por regla general, en los procesos ejecutivos que se promueven con fundamento en las providencias judiciales, el título ejecutivo es complejo y está conformado por la providencia y el acto que expide la administración para cumplirla. En ese caso, el proceso ejecutivo se inicia porque la sentencia se acató de manera imperfecta.

(...) los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo sea una providencia judicial pueden iniciarse porque la entidad pública no acató la decisión judicial o lo hizo, pero de manera parcial o porque se excedió en la obligación impuesta en la providencia. En ese panorama, al juez que conoce del proceso ejecutivo le corresponderá, primero, verificar si existe título ejecutivo y si está debidamente integrado. Luego, deberá examinar si el título contiene una obligación clara expresa y exigible a cargo de una entidad pública y si la obligación consiste en una prestación de dar, hacer o no hacer. En otras palabras: el juez tiene plena facultad para examinar no sólo los requisitos formales, sino las exigencias que están relacionadas con las condiciones de certeza, exigibilidad, claridad y legalidad del título ejecutivo (requisitos sustanciales). El ejercicio de esa facultad cobra mayor importancia cuando se trata de un título ejecutivo complejo, por cuanto el juez debe revisar cada uno de los documentos que lo conforman para determinar si la parte ejecutada incumplió la obligación” /Resaltados son del Tribunal/.

Como refuerzo de esta intelección, no puede perderse de vista que aun cuando la discusión sobre la existencia del derecho hace parte exclusiva del escenario procesal declarativo y no se extiende al trámite ejecutivo, los títulos de ejecución contienen en su mayoría obligaciones liquidables pero no liquidadas, es decir, que si bien cumplen con el requisito de la claridad en tanto pueden ser expresadas en

cantidades líquidas de dinero u obtenidas mediante una operación matemática, corresponde al juez que conoce de la demanda de ejecución realizar las operaciones para determinar el alcance de la obligación.

Y en el caso concreto, la anterior regla incluye revisar que la orden de reliquidación proferida de manera genérica por los conceptos de horas extras y prestaciones sociales se ajuste a los cánones legales que le sirven de base, como lo es el Decreto 1042 de 1978 tratándose de prestaciones sociales de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva. Además, bajo el entendido de que el hecho de revisar que las sumas reconocidas por el MUNICIPIO DE MANIZALES mediante la Resolución N° 282 de 12 de mayo de 2014 (con la cual dio cumplimiento a los fallos judiciales) no representa una negación de los derechos reconocidos, sino precisamente el paso necesario para precisar su alcance, y definir si existen saldos insolutos, como se afirma en la demanda ejecutiva.

Por ende, el Tribunal convalida la postura de la jueza de primera instancia, lejos de interpretar su análisis del título ejecutivo como una reapertura de la discusión sobre la existencia del derecho al reajuste prestacional que le fue concedido al señor LEONARDO VALENCIA BERMÚDEZ por esta jurisdicción, se limitó a la determinación de si subsisten sumas adeudadas luego de que la municipalidad diera acatamiento a los fallos judiciales. Así las cosas, al constituir este raciocinio básico de la apelación contra el auto con el cual se negó el mandamiento de pago, procede su confirmación por esta instancia judicial.

#### **PRECEDENTE DEL TRIBUNAL**

Finalmente, resulta oportuno acotar que, con la presente decisión, la Sala ratifica el criterio expuesto en reciente ocasión en asunto de similares ribetes fácticos al que ahora concita su atención (auto de 15 de octubre de 2021, rad.17001-33-33-005-2020-00155-02, Demandante: WILSON ARIAS MURILLO, Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES).

Es por ello que,

#### **RESUELVE**

**CONFÍRMASE** el auto proferido por el Juzgado 7º Administrativo de Manizales, con el cual negó el mandamiento de pago solicitado con la demanda **EJECUTIVA**

presentada por el señor **LEONARDO VALENCIA BERMÚDEZ** contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 064 de 2022.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**A.I. 272**

**RADICADO:** 17-001-23-33-000-2022-00280-00  
**NATURALEZA:** Protección de Derechos e Intereses Colectivos  
**DEMANDANTE:** Eduardo Mejía Jaramillo  
Daniel Restrepo Echeverri  
Liliana White Correa  
Camilo Abelardo Aguilar Duran  
Liliana Cuartas Villegas  
Hilda Cuartas  
Nicolás Vélez  
Paula Gómez  
**DEMANDADO:** Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado  
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil  
Departamento Administrativo Nacional de Planeación  
Nación - Presidencia de la República  
Municipio de Manizales  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Patrimonio Autónomo Aerocafé Unidad de Gestión

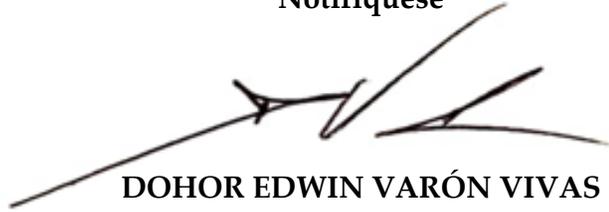
Estudiado el escrito de demanda y al advertirse que no cumple con los requisitos señalados en los artículos 144, 162 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se decide **INADMITIR** la demanda.

En consecuencia, conforme a lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 20 de la ley 472 de 1998, se le concede a la parte accionante el término improrrogable de **TRES (03) DÍAS** para que corrija y/o aclare los yerros advertidos en el escrito de demanda, así:

1. Deberá allegar prueba de haber agotado el requisito de procedibilidad frente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Departamento Administrativo Nacional de Planeación, Nación - Presidencia de la República, Municipio de Manizales,

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Patrimonio Autónomo Aerocafé Unidad de Gestión, toda vez que, dichas entidades obran como demandadas. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el inciso tercero de artículo 144 del CPACA.

**Notifíquese**

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name 'Dohor Edwin Varón Vivas'.

**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

**Magistrado**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.I.: 302**

<b>Asunto:</b>	<b>Resuelve solicitud</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Protección de los derechos e intereses Colectivos</b>
<b>Radicación:</b>	<b>17001-23-33-000-2021-00141-00</b>
<b>Accionante:</b>	<b>Sebastián Ramírez</b>
<b>Accionado:</b>	<b>Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riosucio</b>

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**ASUNTO**

En el asunto de la referencia mediante auto del pasado 18 de noviembre la Sala Dual dispuso **rechazar por improcedente y carente de sustentación**, el recurso de súplica radicado por el señor Sebastián Ramírez contra el auto proferido el 15 de septiembre de 2022 por la Sala Cuarta Unitaria Oral de esta Corporación, que resolvió rechazar el recurso de insistencia radicado por el accionante.

En el ordinal segundo de la providencia se indicó que de conformidad con lo previsto en los numerales 4 y 13 del artículo 243A del CPACA y el inciso 2º del artículo 318 del Código General del Proceso, contra esa decisión no procedían recursos.

No obstante lo anterior, el señor Sebastián Ramírez radicó escrito en el que manifestó:

*“presento insistencia*

*solcito que el procurador delegado en acciones populares tutele a mi nombre y me garantice art 29 CN, pues no soy abogado favor informe lo pedido al procurador delegado en acciones populares de su despacho resuelva en termino de tiempo art 120 CGP” (sic)*

**CONSIDERACIONES**

Los artículos 43 y 302 del Código General del Proceso, aplicables a este asunto por remisión de los artículos 36, 37 y 44 de la Ley 472 de 1998, disponen:

*“Artículo 43. Poderes de ordenación e instrucción. El juez tendrá los siguientes poderes de ordenación e instrucción:*

*(...)*

***2. Rechazar cualquier solicitud que sea notoriamente improcedente o que implique una dilación manifiesta.***

*(...)”.*

*Artículo 302. Ejecutoria. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.*

*No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.*

***Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.***

*(Negrilla del Despacho).*

En el presente caso el auto del 18 de noviembre de 2022 que dispuso rechazar por improcedente y carente de sustentación, el recurso de súplica radicado por el señor Sebastián Ramírez contra el auto proferido el 15 de septiembre de 2022 por la Sala Cuarta Unitaria Oral de esta Corporación, que resolvió rechazar el recurso de insistencia radicado por el accionante, no tiene recursos, motivo por el cual quedó ejecutoriada tres días después de notificada.

En este sentido, dado que la notificación se surtió el 22 de noviembre de 2022 (archivo 38 del expediente), la ejecutoria de la decisión se presentó el 28 del mismo mes y año, por lo que este Despacho al ser el ponente de la decisión que resolvió la súplica en el presente asunto no encuentra procedente emitir pronunciamiento en relación la manifestación de “insistencia” del accionante.

Se recuerda que en la decisión de la súplica la Sala dual estableció en el ordinal

segundo que de conformidad con lo previsto en los numerales 4 y 13 del artículo 243A del CPACA y el inciso 2º del artículo 318 del Código General del Proceso, contra esa decisión no procedían recursos.

Por lo analizado, este Despacho rechazará por improcedente el recurso interpuesto por el señor Sebastián Ramírez contra el auto que decidió la súplica en la acción popular de la referencia.

No obstante lo anterior, por la Secretaría de la Corporación désele traslado del memorial que obra en el archivo 39 del expediente al señor agente del Ministerio Público que actúa ante la Sala Cuarta Unitaria Oral de esta Corporación para los fines que considere pertinentes de acuerdo con sus funciones.

*En mérito de lo expuesto el Despacho,*

### RESUELVE

**Primero. RECHÁZASE por improcedente** el recurso interpuesto por el señor Sebastián Ramírez contra el auto que decidió la súplica en la acción popular de la referencia.

**Segundo. DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen para lo que corresponda, previa anotación en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

**Tercero.** Por la Secretaría de la Corporación **DÉSELE** traslado del memorial que obra en el archivo 39 del expediente al señor agente del Ministerio Público que actúa ante la Sala Cuarta Unitaria Oral de esta Corporación para los fines que considere pertinentes de acuerdo con sus funciones.

**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: 66b1089a765a4df92a8b297c65a0b5f7c6eedfb25447c7a69eda68057e65a4b0

Documento generado en 30/11/2022 11:40:45 AM

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



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

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S.: 202**

**Asunto:** Sentencia de segunda instancia  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Lesividad)  
**Radicación:** 17001-33-33-003-2018-00204-02  
**Demandante:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)  
**Demandada:** Teresa de Jesús Bedoya Mena

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 049 del 25 de noviembre de 2022**

Manizales, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por los artículos 243 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, corresponde a esta Sala de Decisión desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)<sup>2</sup> contra la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena.

**DEMANDA**

En ejercicio de este medio de control interpuesto el 16 de mayo de 2018<sup>3</sup> se solicitó lo siguiente<sup>4</sup>:

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> En adelante, UGPP.

<sup>3</sup> Según hoja de reparto.

<sup>4</sup> Fl. 2, C.1.

## Pretensiones

1. Que se declare la nulidad de la Resolución nº 002692 del 27 de marzo de 1990, con la cual la entonces Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) EICE liquidada<sup>5</sup> reliquidó la pensión gracia reconocida a favor de la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena mediante Resolución nº 5091 de 1985, efectiva a partir del 11 de julio de 1988.
2. Que como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena reintegrar la totalidad de las sumas canceladas por concepto de la reliquidación de su pensión gracia por retiro definitivo del servicio, toda vez que no le asistía derecho a tal reliquidación.
3. Que los valores anteriores sean debidamente indexados.
4. Que se declare que a la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena no le asiste derecho a que su pensión gracia se reliquide por retiro del servicio.

## Hechos de la demanda

Como fundamento fáctico de la demanda, la parte actora expuso lo siguiente<sup>6</sup>:

1. La señora Teresa de Jesús Bedoya Mena nació el 30 de abril de 1933.
2. La demandada prestó sus servicios al Departamento de Caldas, en los siguientes períodos:
  - Del 7 de marzo de 1964 al 31 de agosto de 1971.
  - Del 1º de enero de 1972 al 31 de julio de 1984.
  - Del 1º de enero de 1977 al 31 de agosto de 1971.
  - Del 1º de enero de 1972 al 31 de octubre de 1985.
  - Del 1º de enero de 1977 al 10 de julio de 1988.
3. El último cargo desempeñado por la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena fue como docente en primería en la Escuela Rural del Municipio de Supía.
4. La accionada adquirió su status jurídico de pensionada el 6 de marzo de 1984.

---

<sup>5</sup> En adelante, CAJANAL.

<sup>6</sup> Fls. 1 vuelto y 2, C.1.

5. Mediante Resolución nº 05091 del 19 de abril de 1985, CAJANAL reconoció pensión gracia a favor de la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena, en cuantía de \$14.104,38, efectiva a partir del 7 de julio de 1984, teniendo como base para la liquidación el período comprendido entre el 7 de julio de 1983 al 6 de julio de 1984.
6. Con Resolución nº 02835 del 24 de marzo de 1987, CAJANAL reconoció y ordenó el pago de una pensión de jubilación a favor de la demandada, de conformidad con el Decreto 1848 de 1969, efectiva a partir del 7 de marzo de 1984, con base en el 75% del promedio mensual de sueldos devengados en el último año de servicio.
7. Por Resolución nº 002692 del 27 de marzo de 1990, CAJANAL reliquidó la pensión gracia reconocida en Resolución nº 05091 del 19 de abril de 1985, efectiva a partir del 11 de julio de 1988.
8. A través de Resolución nº 00026933 del 20 de junio de 1990, CAJANAL reliquidó la pensión reconocida con la Resolución nº 02838 de 1987, teniendo en cuenta el 75% del promedio mensual salarial obtenido en el último año de servicios, efectiva a partir del 11 de julio de 1988.
9. Mediante Decreto nº 0853 del 29 de julio de 1988, el Departamento de Caldas aceptó la renuncia presentada por la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena, a partir del 11 de julio de 1988.
10. El 2 de marzo de 2018, la UGPP solicitó a la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas allegar copia de los actos administrativos de nombramiento y posesión de la docente, así como los certificados de información laboral que indicaran con exactitud el tipo de vinculación que ostentaba.
11. Con oficio del 13 de marzo de 2018, la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas allegó la documentación requerida e informó que la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena era docente de plaza nacionalizada, pagada con recursos propios del Departamento hasta el 31 de diciembre de 1976, y con recursos de la Nación a través del FER a partir del 1º de enero de 1997.
12. La señora Teresa de Jesús Bedoya Mena se encuentra incluida en nómina con las Resoluciones nº 02835 del 24 de marzo de 1987 y nº 002692 del 27 de marzo de 1990.

## **Normas violadas y concepto de la violación**

La parte demandante estimó violadas las siguientes disposiciones<sup>7</sup>: Constitución Política: artículos 1, 2, 4, 6, 121, 122, 123 y 209; Ley 114 de 1913: artículo 1; Ley 116 de 1928: artículo 6; Ley 37 de 1933: artículo 3; Ley 24 de 1947: artículo 1; Ley 4<sup>a</sup> de 1996: artículo 4; Decreto 1743 de 1966: artículo 5; Ley 224 de 1972: artículo 5; y Ley 33 de 1985: artículo 1.

Transcribió apartes de providencias del Consejo de Estado relacionadas con la imposibilidad de reliquidar la pensión gracia por retiro definitivo del servicio.

Aseguró que no hay lugar a la reliquidación de la pensión gracia por retiro definitivo, pues la prestación viene siendo cancelada desde el momento en que el docente adquirió el derecho al cumplir 50 años de edad y acreditar 20 años de servicio en establecimientos oficiales de orden territorial.

Sostuvo que no existe disposición legal que autorice la reliquidación de la pensión gracia con los factores salariales devengados al momento del retiro, por lo que reliquidar tal prestación de esa manera sería realizar un reconocimiento sin fundamento jurídico.

Adujo que no procede la reliquidación de la pensión de jubilación al momento del retiro del servicio cuando se ha adquirido el derecho anteriormente.

Por lo anterior, consideró que el acto administrativo demandado es ilegal, pues se expidió sin fundamento legal y en contravención de la normativa vigente sobre la materia que establece que la pensión gracia se liquida con base en los factores salariales devengados al momento de adquisición del status pensional.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Actuando debidamente representada y dentro de la oportunidad legal, la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena contestó la demanda<sup>8</sup>, para oponerse a la prosperidad de las pretensiones con sustento en los siguientes argumentos.

Adujo que la reliquidación por retiro definitivo del servicio realizada a través de la Resolución n° 002692 del 27 de marzo de 1990, corresponde realmente a la pensión de jubilación y no a la pensión gracia, ya que ésta fue reliquidada mediante Resolución n° 04091 del 19 de abril de 1985.

---

<sup>7</sup> Fls. 2 a 4, C.1.

<sup>8</sup> Fls. 166 a 175, C.1.

Por lo anterior, consideró que la demanda promovida por la UGPP pierde fundamento jurídico, pues el acto administrativo atacado no reliquidó la pensión gracia reconocida a la parte actora.

Propuso como excepciones las que denominó: ***“INEXISTENCIA DE LAS OBLIGACIONES DEMANADAS”***, en la medida en que el acto administrativo demandado no reliquidó la pensión gracia de la parte accionada, sino la pensión de jubilación reconocida mediante Resolución n° 2835 de 1987, tal como se prueba con la Resolución n° 002693 del 20 de junio de 1990; ***“INEXISTENCIA DE OBLIGACION (sic) DE MI REPRESENTADA DE REINTEGRAR SUMA ALGUNA A LA ENTIDAD DEMANDANTE, POR (sic) CONCEPO (sic) DE RELIQUIDACION (sic) DE LA PENSION (sic) GRACIA, PORQUE ESTA (sic) NO HA SIDO RELIQUIDADA A TRAVES (sic) DEL ACTO DEMANDADO”***, conforme a lo ya sustentado en la contestación; ***“COBRO DE LO NO DEBIDO”***, en tanto la Resolución n° 002692 del 27 de marzo de 1990 reliquidó la pensión de jubilación reconocida a través de Resolución n° 2835 de 1987; ***“ERROR EVIDENTE EN EL CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO 002692 DE 27 DE MARZO DE 1990”***, toda vez que con ese acto se reliquidó la pensión de jubilación y no la pensión gracia como erradamente se afirma allí; y ***“BUENA FE”***, pues la demandada aceptó la reliquidación hecha a través de Resolución n° 002692 del 27 de marzo de 1990 sin que hubiera mediado por su parte ninguna actitud fraudulenta o temeraria y, por ello, no está obligada a reintegrar suma alguna a la entidad.

### SENTENCIA APELADA

El 6 de noviembre de 2019, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales dictó sentencia en el asunto de la referencia<sup>9</sup>, a través de la cual **i)** declaró probada la excepción de buena fe; **ii)** declaró infundadas los demás medios exceptivos; **iii)** declaró la nulidad del acto administrativo demandado; **iv)** declaró que la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena no le asiste derecho a la reliquidación de la pensión gracia por retiro definitivo, por lo que la UGPP no debe seguir cancelándole suma adicional por tal concepto; **v)** dispuso que la UGPP debía suspender en forma definitiva el pago sobre el monto que excediera el valor reconocido en la Resolución n° 5091 del 19 de abril de 1985, y que debía indexar el valor reconocido en este acto para evitar la pérdida de valor adquisitivo de la moneda; **vi)** negó las demás pretensiones de la demanda; y **vii)** se abstuvo de condenar en costas a la demandada. Lo anterior, con fundamento en lo siguiente.

---

<sup>9</sup> Fls. 188 a 199, C.1.

Precisó inicialmente que la Resolución n° 002692 del 27 de marzo de 1990 reliquidó la pensión de jubilación consagrada en la Ley 114 de 1913, también llamada pensión gracia, toda vez que del contenido de dicho acto se advierte que la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena solicitó la reliquidación de la Resolución n° 5091 de 1985 que reconoció pensión gracia.

Indicó que la Resolución n° 2835 del 24 de marzo de 1987 que reconoció pensión de jubilación a la demandada, fue reliquidada por retiro definitivo a través de la Resolución n° 002693 del 20 de junio de 1990.

Establecido lo anterior, el Juzgado hizo referencia al régimen legal de la pensión gracia, así como a la improcedencia de reliquidar dicha prestación por retiro definitivo del servicio, de conformidad con jurisprudencia del Consejo de Estado.

Aseguró que la pensión gracia debe liquidarse con los factores devengados en el año anterior a la adquisición del status pensional, conforme lo dispone el artículo 4 de la Ley 4ª de 1966, en armonía con lo previsto por el Decreto 1743 de 1966, a no ser que el beneficiario de la prestación opte por el retiro del servicio en el momento en que adquiere el status pensional.

De conformidad con el material probatorio allegado, el Juez *a quo* señaló que en este caso y a través del acto demandado, CAJANAL reliquidó la pensión gracia reconocida a la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena con los factores salariales devengados en el último año de servicio, lo cual es contrario a la normativa especial que regula la prestación referida y amerita la anulación de la resolución atacada.

De otra parte, sostuvo que no procede el reintegro de los dineros pagados en virtud del acto demandado, en la medida en que no se observa en el expediente prueba alguna de la existencia de mala fe por parte de la beneficiada de la reliquidación.

Finalmente se abstuvo de condenar en costas, en la medida en que la accionada obtuvo la reliquidación de la pensión gracia de buena fe.

## RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada por el Juez *a quo*, actuando dentro del término legal, la parte demandada interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia<sup>10</sup>, reiterando que con el acto administrativo demandado no se reliquidó la pensión gracia sino la de jubilación;

---

<sup>10</sup> Fls. 196 a 199, C.1.

conclusión a la que se llega luego de hacer un análisis minucioso de las resoluciones aportadas.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

### Parte demandante<sup>11</sup>

Afirmó que el acto demandado no está ajustado a derecho, por cuanto reliquidó la pensión gracia de la accionada al momento del retiro del servicio, siendo lo correcto liquidar tal prestación únicamente a partir del status pensional.

Consideró adicionalmente que en este caso sí hay lugar al reintegro de las sumas percibidas por concepto de reliquidación de pensión gracia, habida cuenta que a la demandada no le asistía derecho a la reliquidación.

### Parte demandada<sup>12</sup>

Intervino para ratificarse en los argumentos expuestos en el recurso de apelación interpuesto.

## CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto en este asunto.

## TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

**Reparto.** Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 29 de enero de 2020<sup>13</sup>, y allegado el 10 de julio del mismo año al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>14</sup>.

**Admisión y alegatos.** Por auto del 10 de julio de 2020 se admitió el recurso de apelación y se ordenó correr traslado para alegatos en caso de no existir solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia<sup>15</sup>. Ambas partes alegaron de conclusión<sup>16</sup>. El Ministerio Público no rindió concepto en esta oportunidad.

**Paso a Despacho para sentencia.** El 9 de septiembre de 2020 el proceso

---

<sup>11</sup> Fls. 20 a 21 y 23 a 24, C.2.

<sup>12</sup> Fls. 20 a 21, C.2.

<sup>13</sup> Según hoja de reparto visible en el cuaderno de apelación.

<sup>14</sup> Fl. 16, C.2.

<sup>15</sup> Fl. 16, C.2.

<sup>16</sup> Fls. 20 a 21 y 23 a 24, C.2.

ingresó a Despacho para sentencia<sup>17</sup>, la que se dicta en seguida, atendiendo el orden de ingreso del respectivo proceso para tales efectos.

## ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, en los estrictos términos en que aquél fue formulado.

### **Problema jurídico**

De conformidad con el recurso de apelación propuesto, la Sala estima que el problema jurídico en el presente asunto se contrae a despejar el siguiente interrogante:

*¿El acto administrativo demandado que reliquidó por retiro definitivo del servicio una prestación reconocida a favor de la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena, versa sobre la pensión gracia o la pensión ordinaria de jubilación?*

Para despejar el cuestionamiento planteado, la Sala abordará los siguientes temas: **i)** hechos acreditados; y **ii)** pensión sobre la que versa el acto administrativo demandado y que reliquidó por retiro definitivo del servicio una prestación reconocida a favor de la demandada.

### **1. Hechos debidamente acreditados**

La siguiente es la relación de los hechos probados que resultan relevantes para solucionar el caso concreto:

- a) La señora Teresa de Jesús Bedoya Mena nació el 30 de abril de 1933, según se extrae de la partida de bautismo<sup>18</sup>.
- b) El 17 de septiembre de 1984, la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena radicó ante CAJANAL solicitud de pensión de jubilación<sup>19</sup>. Se precisa que el formato diligenciado sólo tenía como opciones las de: pensión de jubilación, pensión de vejez, pensión de invalidez y pensión sanción. No se observa casilla para pensión gracia.

---

<sup>17</sup> Fl. 16, C.2.

<sup>18</sup> Archivo nº 4 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

<sup>19</sup> Archivo nº 3 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

- c) En oficio del 17 de septiembre de 1984<sup>20</sup>, el Director Seccional Caldas de CAJANAL remitió el expediente para el reconocimiento pensional referido, precisando que ello se hacía de conformidad con el Decreto 081 de 1976.
- d) Obran en el expediente trámites fechados del 7 de octubre de 1983<sup>21</sup>, con los cuales la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena pretendía recaudar documentos requeridos para el reconocimiento de una “*pensión de jubilación nacional*”, tales como: declaraciones extra juicio de terceros y certificado en el que constara que no devengaba pensión ni recompensa alguna por parte del Tesoro Nacional.
- e) Con Resolución nº 05091 del 19 de abril de 1985<sup>22</sup>, CAJANAL reconoció pensión mensual vitalicia de jubilación a favor de la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena, en cuantía de \$14.104,38, a partir del 7 de julio de 1984.

En la parte considerativa de dicho acto se dejó constancia de que la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena había radicado solicitud de pensión mensual vitalicia de jubilación el 9 de octubre de 1984.

Se indicó así mismo que la interesada había allegado los documentos requeridos para acreditar 20 años de servicio, 50 años de edad, buena conducta e inexistencia de pensión proveniente del tesoro nacional.

Consta en el acto que el año de consolidación del derecho se identificó como aquel comprendido entre el 7 de julio de 1983 y el 6 de julio de 1984, lo cual concuerda con la fecha en la que la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena cumplió 20 años de servicio (6 de julio de 1984), pues los 50 años de edad ya los había cumplido el 30 de abril de 1983.

Finalmente, la resolución indicó que las disposiciones aplicables eran la Ley 114 de 1913 y los Decretos 081 de 1976 y 01 de 1984.

- f) El 11 de noviembre de 1985, la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena radicó ante CAJANAL solicitud de pensión de jubilación<sup>23</sup>. Se precisa que, igual que con la anterior petición, el formato diligenciado sólo tenía como opciones las de: pensión de jubilación, pensión de vejez, pensión de invalidez y pensión sanción.

---

<sup>20</sup> Archivo nº 2 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

<sup>21</sup> Archivos nº 7 a 9 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

<sup>22</sup> Archivo nº 14 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

<sup>23</sup> Archivo nº 22 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

- g) Mediante oficio del 20 de noviembre de 1985<sup>24</sup>, el Director Seccional Caldas de CAJANAL remitió el expediente para el reconocimiento de pensión de jubilación a contrato.
- h) Por Resolución n° 02835 del 24 de marzo de 1987<sup>25</sup>, CAJANAL reconoció pensión mensual vitalicia de jubilación a favor de la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena, en cuantía de \$13.377,29, a partir del 7 de marzo de 1984.

Se indicó en el acto administrativo que el 6 de marzo de 1984 la interesada había adquirido el derecho al cumplir el tiempo de servicio exigido por la ley, sin acreditar retiro definitivo del servicio.

Para la liquidación de la pensión se aplicó el 75% del promedio mensual de los sueldos devengados en el último año de servicios, aclarando que en otro aparte de la resolución se señaló que no se había acreditado el retiro definitivo.

El acto referido señaló que las disposiciones aplicables eran la Ley 4ª de 1966 y los Decretos 1848 de 1969, 2921 de 1948 y 01 de 1984.

- i) El 24 de octubre de 1988, la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena radicó ante CAJANAL dos solicitudes de reliquidación en relación con la pensión de jubilación reconocida mediante Resolución n° 05091 del 19 de abril de 1985<sup>26</sup>, y también respecto de la pensión de jubilación reconocida a través de Resolución n° 02835 del 24 de marzo de 1987<sup>27</sup>. Como fundamento de lo anterior, adujo retiro definitivo del servicio, para lo cual aportó, entre otros documentos, el Decreto n° 0853 del 29 de julio de 1988<sup>28</sup>, en el que consta que le aceptaron la renuncia a partir del 11 de julio de 1988. Las citadas peticiones quedaron radicadas con el n° 013339.
- j) Con oficios del 1º de noviembre de 1988<sup>29</sup>, el Director Seccional Caldas de CAJANAL remitió documentación presentada por la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena para reliquidación tanto de la pensión de jubilación reconocida en Resolución n° 02835 del 24 de marzo de 1987, como de la pensión de jubilación reconocida en Resolución n° 05091 del

---

<sup>24</sup> Archivo n° 21 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

<sup>25</sup> Archivo n° 34 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

<sup>26</sup> Archivo n° 40 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

<sup>27</sup> Archivo n° 47 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

<sup>28</sup> Archivo n° 43 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

<sup>29</sup> Archivos n° 39 y 46 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

19 de abril de 1985.

- k) A través de Resolución nº 002692 del 27 de marzo de 1990<sup>30</sup>, CAJANAL reliquidó pensión reconocida a favor de la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena, incrementando la cuantía de la misma a la suma de \$31.681, y disponiendo que la misma tendría efectos a partir del 11 de julio de 1988, por ser ésta la fecha de retiro definitivo del servicio.

En la parte motiva de dicho acto administrativo, la entidad refirió que el mismo se expedía con ocasión de la solicitud hecha por la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena para obtener la reliquidación de la pensión que le había sido reconocida mediante Resolución nº 05091 del 19 de abril de 1985 en cuantía de \$14.104,38, efectiva a partir del 7 de julio de 1984.

Al constatar que la interesada efectivamente se había desvinculado del servicio oficial de docencia a partir del 11 de julio de 1988, CAJANAL procedió a reliquidar la prestación con base en los factores salariales devengados en el último año de servicio, esto es, entre el 11 de julio de 1987 y el 10 de julio de 1988.

Indicó que el valor reajustado de la pensión se pagaría únicamente a partir del retiro, sin que hubiera lugar a hacerlo retroactivo a la fecha de status pensional.

Finalmente refirió que eran disposiciones aplicables la Ley 4ª de 1966, los Decretos 1743 de 1966 y 081 de 1976, y el Código Contencioso Administrativo (CCA).

- l) Con Resolución nº 002693 del 20 de junio de 1990<sup>31</sup>, CAJANAL reliquidó pensión a contrato reconocida a favor de la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena, incrementando la cuantía de la misma a la suma de \$31.681, y disponiendo que tendría efectos a partir del 11 de julio de 1988, por ser ésta la fecha de retiro definitivo del servicio.

Como fundamento fáctico del citado acto, la entidad refirió que a la peticionaria le había sido reconocida pensión en cuantía de \$13.377,29, a partir del 7 de marzo de 1984, esto es, acota la Sala, la que corresponde a la Resolución nº 02835 del 24 de marzo de 1987.

Luego de verificar que la interesada efectivamente se había retirado del

---

<sup>30</sup> Archivo nº 53 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

<sup>31</sup> Archivo nº 54 del CD obrante a folio 56 del cuaderno principal.

servicio oficial de docencia a partir del 11 de julio de 1988, CAJANAL procedió a reliquidar la prestación con base en los factores salariales devengados en el último año de servicio, esto es, entre el 11 de julio de 1987 y el 10 de julio de 1988.

Indicó que el valor reajustado de la pensión se pagaría únicamente a partir del retiro, sin que hubiera lugar a hacerlo retroactivo a la fecha de status pensional.

Finalmente refirió que eran disposiciones aplicables la Ley 4ª de 1966, los Decretos 1743 de 1966 y 081 de 1976, y el Código Contencioso Administrativo (CCA).

**2. Pensión sobre la que versa el acto administrativo demandado y que reliquidó por retiro definitivo del servicio una prestación reconocida a favor de la demandada**

Teniendo en cuenta que la parte recurrente reitera que el acto demandado por la UGPP en este proceso no reliquidó la pensión gracia como lo aduce la entidad, sino la pensión ordinaria de jubilación, y ello incide evidentemente en la decisión que se adopte en este asunto, pasa a continuación el Tribunal a precisar la clase de prestación sobre la que versa la discusión en este caso.

A partir del análisis de los hechos acreditados a los que se ha hecho referencia anteriormente, la Sala de Decisión estima que la pensión que la Resolución n° 002692 del 27 de marzo de 1990 reliquidó por retiro definitivo del servicio no es otra que la de gracia, creada por la Ley 114 de 1913, por lo siguiente:

- a) De conformidad con los requisitos exigidos por la ley para acceder a la pensión gracia y a la pensión ordinaria de jubilación, resulta claro que la primera prestación fue reconocida a través de la Resolución n° 05091 del 19 de abril de 1985, mientras que la segunda lo fue mediante la Resolución n° 02835 del 24 de marzo de 1987.
- b) Consta en el expediente que la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena solicitó la reliquidación por retiro definitivo del servicio, no sólo en relación con la pensión gracia sino también con la ordinaria de jubilación.
- c) Ambas peticiones fueron radicadas en la entidad con el número 013339.
- d) De la sola lectura cuidadosa de la Resolución n° 002692 del 27 de marzo de 1990, se advierte que la misma resolvió la petición de reliquidación

elevada por la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena respecto de la pensión gracia reconocida a través de la Resolución n° 05091 del 19 de abril de 1985, pues así se indicó expresamente en el citado acto administrativo, en el cual se hizo además referencia al valor y la fecha a partir de la cual se había reconocido la prestación objeto de reliquidación.

- e) El hecho consistente en que la Resolución n° 002692 del 27 de marzo de 1990 hubiese señalado que el valor de la pensión debía ser igual al 75% del promedio mensual salarial obtenido en el último año de servicios, previa demostración del retiro definitivo del servicio oficial, de conformidad con los artículos 4° de la Ley 4ª de 1966 y 5° del Decreto 1743 de 1966, no es motivo para considerar que con tal acto se estaba liquidando o reliquidando la pensión ordinaria de jubilación.

En efecto, la pensión gracia se liquida con el 75% del salario promedio del último año anterior a la consolidación del status pensional, atendiendo justamente lo dispuesto por la Ley 4ª de 1966<sup>32</sup> y su Decreto Reglamentario 1743 de 1966<sup>33</sup>, que al fijar tal porcentaje no discriminaron pensión alguna de las otorgadas a los servidores públicos, y que se aplican ante la imposibilidad de acudir a la Ley 33 de 1985 que expresamente excluyó a quienes fueran beneficiarios de un régimen especial de pensiones.

A tal conclusión ha llegado el Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos<sup>34</sup>, en los que además ha precisado que como la efectividad o goce de la pensión gracia no depende ni se encuentra condicionada al retiro definitivo del servicio, la liquidación debe hacerse con lo devengado al año anterior a la fecha en que se consolidó el status pensional.

---

<sup>32</sup> **Artículo 4°.**- A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.

<sup>33</sup> **ARTÍCULO 5o.** A partir del veintitrés de abril (23) de 1966 inclusive, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o unas entidades de Derecho Público, serán liquidadas y pagadas tomando como base el setenta y cinco (75%) del promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, previa la demostración de su retiro definitivo del servicio público.

<sup>34</sup> Puede consultarse la sentencia del 10 de febrero de 2011, dictada por la Sección Segunda, Subsección "A" de la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, dentro del proceso radicado con el número: 76001-23-31-000-2006-02053-01 (0448-10).

- f) Tampoco resulta relevante para concluir que la Resolución n° 002692 del 27 de marzo de 1990 realmente reliquidó la pensión ordinaria de jubilación y no la de gracia, el hecho que se hubiera consignado en dicho acto que la pensión se liquidaría nuevamente ya con inclusión de los factores salariales devengados en el último año, pues *“liquidar nuevamente”* corresponde a *“reliquidar”*.
- g) En igual sentido, no se considera que la precisión hecha por la Resolución n° 002692 del 27 de marzo de 1990 en punto a que el valor reajustado de la pensión se pagaría únicamente a partir del retiro y no desde la fecha de status pensional, permita inferir que la prestación sobre la que versaba era la ordinaria de jubilación, pues es evidente que la reliquidación con inclusión de factores salariales devengados en el último año de servicio no podían ser reconocidos retroactivamente desde la adquisición del status.
- h) La irregularidad que la parte recurrente advierte en relación con la imposibilidad de haber reconocido de manera definitiva pensión ordinaria de jubilación a través de Resolución n° 02835 del 24 de marzo de 1987, por no haber cumplido aún los 55 años de edad exigidos por la ley, es un asunto que escapa al resorte de este proceso, pues en éste no se está analizando la legalidad del reconocimiento hecho frente a tal prestación.

Debe añadirse en todo caso que tal irregularidad no implica necesariamente que la Resolución n° 002693 del 20 de junio de 1990 corresponda al reconocimiento definitivo de la pensión ordinaria de jubilación y que la Resolución n° 002692 del 27 de marzo de 1990 hubiera reliquidado tal prestación.

## **Conclusión**

Teniendo en cuenta lo expuesto, este Tribunal considera que no le asiste razón a la parte recurrente cuando afirma que el acto administrativo demandado versa sobre la reliquidación de la pensión ordinaria de jubilación y no respecto de la pensión gracia.

En ese sentido, fue acertada la conclusión del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales en esta materia y, como no existe otro reparo sobre el fondo del asunto que deba ser analizado por esta Sala, se confirmará la providencia objeto de debate sin realizar pronunciamientos adicionales.

## Costas

Atendiendo lo previsto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, como quiera que no observa que la demanda hubiere sido presentada con manifiesta carencia de fundamento legal, como lo exige la norma, y tampoco está probado la causación de las mismas en esta instancia.

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

## FALLA

**Primero. CONFÍRMASE** la sentencia del seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la UGPP contra la señora Teresa de Jesús Bedoya Mena.

**Segundo. ABSTIÉNESE** de condenar en costas en esta instancia, por lo brevemente expuesto.

**Tercero. RECONÓCESE personería jurídica** al abogado EDINSON TOBAR VALLEJO, identificado con cédula de ciudadanía n° 10'292.754 expedida en Popayán, y portador de la tarjeta profesional n° 161.779 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en nombre y representación de la UGPP, conforme al poder general otorgado para tales efectos, visible en el archivo n° 03 del expediente digital.

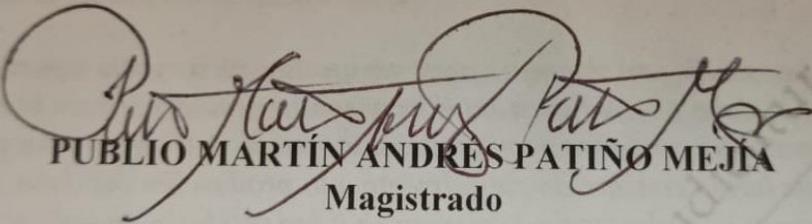
**Cuarto. NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

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

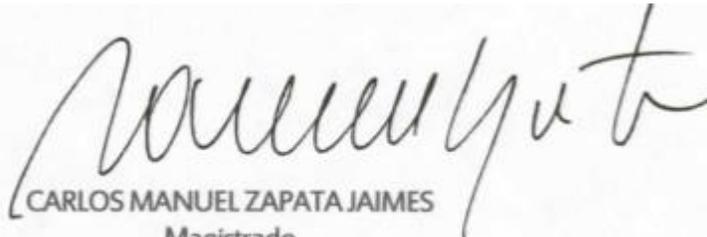
**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado



**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

**No. 216**

**FECHA: 01/12/2022**



**Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas**  
**Secretaria**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control fue devuelto del H. Consejo de Estado.

Consta de 2 cuadernos.

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**

Secretaria

Radicado: 17001-23-33-000-2013-00207-00  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Accionante: Riduco S.A  
Accionado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**MAGISTRADO PONENTE: AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**A.I. 435**

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Estese a lo dispuesto por el H. Consejo de Estado, Sección Cuarta, en providencia del 09 de septiembre de 2021 (fls. 344 – 345 Anverso del presente cuaderno), la cual confirmó la sentencia proferida en primera instancia el 19 de julio de 2018, por esta Corporación.

En consecuencia, una vez ejecutoriado el presente auto, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubieres y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**MAGISTRADO**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control fue devuelto del H. Consejo de Estado.

Consta de 2 cuadernos.

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**

Secretaria

Radicado: 17001-23-33-000-2015-00016-00

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Accionante: Edison Idárraga Torres

Accionado: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones parafiscales de la Protección Social UGPP

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**MAGISTRADO PONENTE: AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**A.I. 436**

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Estese a lo dispuesto por el H. Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección “B”, en providencia de 17 de febrero de 2022 (fls. 315 – 329 Anverso del presente cuaderno), la cual confirmó la sentencia proferida en primera instancia el 16 de agosto de 2016, por esta Corporación.

En consecuencia, una vez ejecutoriado el presente auto, **LIQUÍDENSE** los gastos y las **COSTAS** del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**MAGISTRADO**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control fue devuelto del H. Consejo de Estado.

Consta de 7 cuadernos.

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**

Secretaria

Radicado: 17001-23-33-000-2016-00186-00  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Accionante: People Contact S.A.S  
Accionado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**MAGISTRADO PONENTE: AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**A.I. 437**

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Estese a lo dispuesto por el H. Consejo de Estado, Sección Cuarta, en providencia de 26 de agosto de 2021 (fls. 281 – 291 del presente cuaderno), la cual Revocó la condena en costas impuesta en primera instancia y Confirmar en lo demás la sentencia proferida por esta Corporación el 15 de mayo de 2020.

En consecuencia, una vez ejecutoriado el presente auto, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubieres y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**MAGISTRADO**



RAMA JUDICIAL  
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA SEXTA

*Magistrado: Publio Martín Andrés Patiño Mejía*

Referencia: Resuelve reposición y niega recurso de apelación  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho carácter tributario  
Radicación: 1700123-33-000-2018-00287-00  
Accionante (s): Medicol IPS SAS  
Accionado (s): Departamento de Caldas – Dirección Territorial de Salud de Caldas  
Llamado en garantía: Universidad de Caldas – Universidad Nacional de Colombia – Hospital Departamental Universitario Santa Sofía  
Acto Judicial: auto interlocutorio 249

Manizales, noviembre veintinueve (29 ) de dos mil veintidós (2022).

**Síntesis:** Se concede el recurso de reposición y niega la concesión del recurso de apelación.

### **Asunto**

La Sala decide el recurso de reposición y la concesión del recurso de apelación, interpuestos por el apoderado judicial de la parte actora Mediccol IPS SAS, frente al auto proferido el 28 de marzo de 2022 que decidió sobre las excepciones previas y mixtas formuladas por las partes.<sup>1</sup>

### **Antecedentes**

La parte resolutive de la providencia recurrida resolvió lo siguiente:

*Primero. NEGAR la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Dirección Territorial de Salud de Caldas, que solo será resuelta al momento de proferir la sentencia, conforme a los argumentos expuestos en este proveído.*

*Segundo. DENEGAR las excepciones de caducidad, falta de competencia y prescripción formuladas respectivamente por el Departamento de Caldas, Dirección Territorial de Salud de Caldas, ESE Hospital Departamental de Caldas, por los motivos expuestos.*

*Tercero. ACCEDER parcialmente a la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la reclamación administrativa, formulada por la Dirección Territorial de Salud de Caldas, Dirección Territorial de Salud de Caldas, ESE Hospital Departamental Universitario Santa Sofía de Caldas, que surtirá efectos propuestos en este proveído.*

---

<sup>1</sup> Expediente digital archivo 11autodecideexcepciones

La anterior decisión fue notificada de manera electrónica el 29 de marzo de 2022, conforme a la constancia secretarial aportada al expediente digital, de conformidad con el artículo 201 del CPACA.

### **De la sustentación del recurso de reposición en subsidio de apelación**

El recurrente discrepa de la decisión proferida por el Despacho, en acceder parcialmente a la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la reclamación administrativa formulada por la Dirección Territorial de Salud de Caldas, Departamento de Caldas, Ese Hospital Departamental Universitario Santa Sofía de Caldas, conforme con los siguientes argumentos:

1. Respecto a la procedencia del recurso de apelación expresó que frente a las excepciones propuestas por la Dirección Territorial de Salud de Caldas y la Gobernación de Caldas al ser presentadas antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021 se debe dar aplicación al numeral 6 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, siendo susceptible del recurso de apelación. Y respecto a las excepciones formuladas por la ESE Hospital Departamental Universitario Santa Sofía de Caldas procede el recurso de reposición de conformidad con la Ley 2080 de 2001.
2. En cuanto al trámite administrativo agotado ante las accionadas que condujeron a las pretensiones de la demanda, expresó:
  - a. Es cierto que en la petición presentada el 6 de diciembre de 2016 ante la Dirección Territorial de Salud de Caldas, se solicitó la devolución por concepto de descuentos realizados por estampillas por valor de \$ 142.515.381, suma que para la fecha se habían descontado por los pagos realizados. Sin embargo, no fue la única petición, dado que solicitó la devolución de las sumas de dinero que a futuro se descuenten. Luego hasta la solicitud se descontaron hasta el 11/11/2016. Posteriormente los demás descuentos se realizaron desde el 14/12/2016 hasta el 28/12/2017; esto es, de manera posterior.
  - b. De acuerdo a la Resolución 00025 del 9 de enero de 2018 proferido por la Unidad de Rentas del Caldas, se observa el agotamiento de los recursos de la actuación administrativa al ser resueltas cuatro peticiones, que pusieron fin a la actuación administrativa. Entre ellas, el numeral tercero alude a “3. Solicito que se devuelvan las sumas de dinero debitadas por concepto de estampillas, de los pagos futuros que realice la DTSC a MEDICOL IPS SAS, mientras decida la petición”. Por lo anterior, si se debía devolver la sumas de dinero futuras que efectivamente retuvo, siendo incluidas en las pretensiones de la demanda.
  - c. Insistió que la administración decidió resolver una de las pretensiones solicitadas en el derecho de petición, y las otras tres (3) eran competencia de la entidad donde inicialmente se presentó la solicitud. Por tanto, la Gobernación de Caldas o la Dirección Territorial de Caldas tenían la obligación de pronunciarse sobre la devolución de los descuentos futuros; así como dejar de realizar descuentos, situación que no ocurrió por temas de competencia.

## Oportunidad

El 30 de marzo del 2022, de manera oportuna, el apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación en cuenta de la decisión anterior, según documento arribado al expediente digital.

## Traslado del recurso

La apoderada judicial de Dirección Territorial de Salud de Caldas, dentro del término de traslado de los recursos, discrepa de los argumentos formulados por la parte actora y considera que la asiste razón al Despacho en acceder parcialmente a la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la reclamación administrativa.

## Consideraciones

Respecto a la procedencia del recurso de reposición el artículo 242 del CPACA modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, indica: “*el recurso de reposición procede contra los autos, salvo norma legal en contrario, en cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso*”.

Conforme con los argumentos que sustentan los recursos impetrados, se hacen el siguiente análisis.

### Sobre excepción de ineptitud de la demanda

El artículo 162 del CPACA<sup>2</sup>, dispone como requisitos de la demanda, entre los concernientes a la designación de las partes, pretensiones, hechos y omisiones, fundamentos del derecho de las pretensiones, petición de las pruebas, estimación razonada de la cuantía, lugar y dirección de notificaciones.

De otro lado, el numeral 5 del artículo 100 del C.G.P., dispone como excepción previa la de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales.

Entorno a la denominada excepción previa de inepta demanda, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha precisado los diferentes supuestos que las configuran, entre ellos la falta de requisitos formales y por indebida acumulación de pretensiones, así como las herramientas procesales que permiten corregir los vicios, a lo cual expuso:

*“En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano consagra de manera expresa la excepción previa denominada “Ineptitud de la demanda”, encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso. Esta se configura por dos razones:*

a) **Por falta de los requisitos formales.** *En este caso prospera la excepción cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA., en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 166 ib. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6.º del artículo 100 del CGP).*

---

<sup>2</sup> [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Dr. William Hernández Gómez, rad. 47-001-23-33-000-2013-00171-01 del 21 de julio de 2016.

*Pese a ello, hay que advertir que estos requisitos pueden ser subsanados al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3.º del artículo 101 del CGP), o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 175 del CPACA y 101 ordinal 1.º del CGP.*

*Por indebida acumulación de pretensiones. Esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 138 y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

(...)

### **Reclamación administrativa como requisito de procedibilidad**

El artículo 161 del CPACA, modificada por la Ley 2080 de 2021, establece en el numeral 2, que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueron obligatorios.

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>4</sup> ha referido que la reclamación administrativa al ser un requisito de procedibilidad para iniciar las acciones judiciales en contra de la administración debe guardar congruencia, esto es que los temas y peticiones que se realizan deben estar en concordancia con las pretensiones de la demanda so pena de no agotar el requisito de procedibilidad.

A su vez, la alta corporación, frente al principio de congruencia ha resaltado que la reclamación administrativa y las pretensiones no deben ser exactas, además de allegar nuevos argumentos al interponer la demanda, siempre y cuando exista relación y coherencia entre las peticiones y las pretensiones. Sobre el particular la señalado<sup>5</sup>:

*“En efecto, las pretensiones que se plantean en la demanda son las que concretan la órbita de decisión del juez, y es el estudio de las mismas el que permite determinar el alcance y los efectos jurídicos que eventualmente se obtendrían con la nulidad del acto administrativo demandado. Para el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es relevante identificar la actuación que produjo la afectación, es decir, debe demandarse judicialmente aquel acto administrativo que generó la lesión alegada sobre el derecho subjetivo, para que pueda válidamente traducirse en un restablecimiento en favor de la parte demandante. Nótese que las pretensiones que se plantean en la demanda delimitan el ejercicio de la capacidad decisoria del juez y, por supuesto, debe guardar congruencia la nulidad del acto con el restablecimiento del derecho pretendido.*

*De lo contrario, se torna dificultosa la labor de adoptar una decisión de fondo. De manera que lo importante es que el juez analice en cada caso, si del acto administrativo demandado se deriva el restablecimiento pedido. En otros términos, deberá estudiarse si el acto definitivo particular que se demanda es una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos, si crea,*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sección segunda C.P. William Hernández Gómez, del 21 de junio de 2018 radicado 2016-00343-01 (0185-17).

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., nueve (09) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 25000-23-42-000-2016-04690-01(2538-21)

*modifica o extingue la situación subjetiva de la cual pueda pedirse el correspondiente restablecimiento en sede judicial”*

*“El agotamiento de la actuación administrativa constituye un presupuesto procesal sine qua non para quien pretende acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa con el fin de hacer valer sus derechos, por tanto, es obligatorio para quien pretenda demandar un acto administrativo en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, agotar la actuación administrativa antes de acceder a la jurisdicción contenciosa; dicha reclamación debe tramitarse ante la entidad pública llamada a reconocer o extinguir el derecho que sea invocado por el administrado, es decir, aquella entidad que tenga la competencia o atribución legal para crear o modificar situaciones jurídicas a través de la expedición de actos administrativos de contenido particular y concreto.*

*Así las cosas, la finalidad de este requisito de procedibilidad brinda a la Administración la oportunidad de revisar su decisión y subsanar las irregularidades en que hubiese incurrido y de esta forma evitar la intervención del juez administrativo y una eventual condena que pueda afectar al tesoro público.*

*En ese orden, **hay un indebido agotamiento de la actuación administrativa cuando se plantean asuntos nuevos que no fueron formulados cuando se pretendió agotar la actuación administrativa, puesto que, los hechos, cargos y pretensiones reclamadas para que la administración revise sus decisiones y subsane las irregularidades en que pudo haber incurrido,** imponen el marco de la demanda, es decir que un punto que no fue discutido ante la administración, no podrá ser estudiado en sede jurisdiccional, lo que sí se puede plantear son mejores argumentos jurídicos.”*

En síntesis, se entenderá cumplido el requisito de procedibilidad consagrado en el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo cuando la reclamación administrativa guarda relación y de manera congruente con las pretensiones de la demanda, esto es, que la petición sea concordante con las peticiones al iniciar la acción judicial. Lo anterior, basado en que la decisión del funcionario judicial debe analizarse determinando el efecto del acto administrativo demandado, guardando congruencia con el restablecimiento que se pretende.

### **Caso concreto**

De acuerdo a los argumentos expuestos por el recurrente refiere que la petición del 6 de diciembre de 2016 ante la Dirección Territorial de Salud de Caldas, no solo solicitó la devolución por concepto de estampillas por el valor de \$ 142.515.381, sino que en la misma quedó incluida la devolución de las sumas de dinero debitadas por concepto de estampillas por pagos futuros que realice dicha entidad a Medicol IPS. Luego, las accionadas no se pronunciaron sobre la solicitud de la devolución de los descuentos futuros.

Una vez revisada la reclamación administrativa elevada por la IPS Medicol SAS, ante la Dirección Territorial de Salud de Caldas, se observa que el numeral 3 se solicitó la devolución de las sumas de dinero debitadas por concepto de estampillas, de los pagos futuros que realice dicha entidad a la IPS Medicol SAS.

La Dirección Territorial de Salud dio traslado de la reclamación a la Unidad de Rentas de la Gobernación de Caldas.

Posteriormente, en la Resolución 0920-7 del 3 de febrero de 2017, expedida por la Gobernación de Caldas, se niega la solicitud elevada ante la Dirección Territorial de Salud de Caldas, respecto a la devolución por concepto de estampillas por la suma de \$ 142.515.381, y frente a la petición de continuar con el descuento en el pago de las facturas, indicó que se encuentra ligada a la decisión sobre la devolución solicitada<sup>6</sup>.

El 22 de abril del 2017 se radicó ante la Unidad de Rentas recurso de reconsideración ante la citada resolución. El recurso fue resuelto mediante la Resolución 000025 del 9 de enero de 2018, en el acto administrativo refirió que la competencia para resolver los numerales 1, 3 y 4; deberían ser resueltas por la Dirección Territorial de Salud de Caldas. Y denegó la solicitud por devolución de los descuentos realizados por concepto de estampillas departamentales por el valor de \$142.515.381.

Ahora bien, en sede administrativa la parte actora solicitó la devolución del pago conforme a los comprobantes de egresos expedidos entre el 31/03/2016 al 11/11/2016 por un valor de \$ 142.515.381 por concepto de descuento del impuesto de estampilla. Sin embargo, advierte que en sede judicial solicitó la devolución por el valor de 548.507.222, teniendo en cuenta que con posterioridad a la reclamación se surtieron descuentos entre los periodos del 14/12/2016 hasta el 28/12/2017.

Al respecto, considera el despacho que le asiste razón al recurrente al indicar que la reclamación administrativa radicado ante la Dirección Territorial de Salud de Caldas, se solicitó la devolución por el valor de los comprobantes de egreso que se habían consolidado al 6 de diciembre de 2016. Adicionalmente, en dicha reclamación quedó incluido la solicitud concerniente a la devolución del monto que se generen a futuro por concepto de deducción de impuesto de estampillas.

Ahora bien, los actos administrativos demandados contenidos en la Resoluciones 0920-7 del 3 de febrero de 2017 y 000025 del 9 de enero de 2018, expedidos por la Unidad de Rentas del Departamento de Caldas, dieron por concluida los recursos de la vía gubernativa, y en ellos se indicó que la resolución de la petición contenida en la devolución de los cobros por concepto de deducción de estampillas generados a futuro, estaría a cargo de la Dirección Territorial de Salud de Caldas.

En este orden, se colige que la IPS Medicol, si agotó la vía administrativa respecto a las deducciones futuras que se podrían presentar a la presentación de la demanda, por parte de la Dirección Territorial de Salud. A su vez, conforme a los criterios jurisprudenciales, se observa que las peticiones son congruentes con las pretensiones de la demanda, ya que se encuentran determinadas por su concepto, esto es, la deducción del impuesto de estampillas por los servicios prestados que datan en los comprobantes de egreso. Así mismo, se deduce el restablecimiento del derecho que pretende el actor, lo que genera la delimitación del planteamiento del problema.

Por lo anterior, se repondrá el auto que decidió acceder parcialmente a la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la reclamación administrativa, formulada por la Dirección Territorial de Salud de Caldas, Ese Hospital Departamental.

### **Recurso de apelación**

Respecto a la concesión del recurso de apelación considera el despacho que es innecesario su pronunciamiento por carencia de objeto, en tanto los motivos que

---

<sup>6</sup> Expediente digital 01ExpedienteEscaneado2018, página 115 y ss

generaron la inconformidad frente al acto judicial recurrido, fueron resueltos de forma favorable al recurrente.

En mérito de lo expuesto,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: REPONER** el auto proferido el 28 de marzo del 2022, que decidió acceder parcialmente a la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la reclamación administrativa, formulada por la Dirección Territorial de Salud de Caldas, Ese Hospital Departamental.

**SEGUNDO:** Omitir pronunciarse acerca de la concesión del recurso de Apelación por los motivos expuestos en este proveído.

**TERCERO: EJECUTORIADA** esta providencia, continúese con el trámite procesal pertinente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS <u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</u>
No. FECHA: 01/12/2022
SECRETARIO



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Sala Plena de Decisión**

*Magistrado Ponente: Carlos Manuel Zapata Jaimes*

**Asunto:** Manifestación de impedimento  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001333900820200021502.  
**Demandante:** ESTEFANIA - OSORIO LOAIZA  
**Demandado:** NACIÓN - RAMA JUDICIAL -FISCALIA  
GENERAL DE LA NACION

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA<sup>1</sup>, los Magistrados que conformamos este Tribunal nos consideramos incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral uno del artículo 141 del Código General del Proceso – CGP<sup>2</sup>, por lo cual se remitirá el expediente a la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con los hechos que a continuación se exponen.

**ANTECEDENTES**

La parte actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra la Nación – Rama Judicial - Fiscalía General de la Nación, solicitando que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se le negó el reconocimiento, liquidación y pago de la bonificación judicial señalada por el Decreto 382 de 2013, y que a título de restablecimiento del derecho se le reliquiden y paguen todas las prestaciones sociales incluyendo la mencionada bonificación y que las mismas sean contabilizadas como factor salarial

El expediente correspondió por reparto al Juzgado Octavo (8) Administrativo de Manizales, cuyo titular emitió sentencia adiada el del 21 de julio de 2022, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda. La providencia

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> En adelante, CGP.

fue recurrida en oportunidad y se concedió el recurso con auto del 18 de agosto de 2022, siendo remitido el proceso para surtir el recurso de apelación interpuesto.

El 20 de septiembre del año 2022, el proceso fue repartido por la Oficina Judicial y pasó a despacho el día 30 de noviembre de 2022, pendiente de admitir el recurso de apelación formulado contra la sentencia de primera instancia.

### IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL ASUNTO

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.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo previó en su artículo 130 que los Magistrados y Jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos previstos en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil (actualmente, artículo 141 del Código General del Proceso).

El Estatuto Adjetivo en mención reza en el numeral 1 del referido canon 141:

*“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.*

*...”*

Respetuosamente consideramos que en nuestra calidad de Magistrados de este Tribunal y debido a la naturaleza de los reajustes prestacionales pretendidos, resultaríamos indirectamente beneficiados, pues la decisión sobre la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales, guarda estrecha relación con el mismo emolumento reconocido a los funcionarios de la Rama Judicial Fiscalía General de la Nación a través del Decreto 382 de 2013, y por tanto nos asistiría interés, circunstancia que se ajusta al contenido del numeral reproducido, razón por la cual, a juicio de los suscritos, se concretiza el impedimento para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

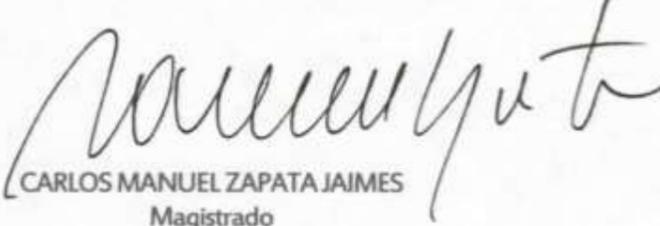
Recientemente, en un caso de similares características, el H. Consejo de Estado<sup>3</sup> declaró fundado el impedimento manifestado por los Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los siguientes términos:

*“Realizadas las anteriores precisiones, la Sección Segunda del Consejo de Estado, declarará fundado el impedimento presentado por los funcionarios en comento, toda vez que les asiste un interés indirecto en las resultas del proceso, en la medida que la discusión planteada consiste en la reliquidación y pago de las prestaciones sociales con la inclusión de la bonificación judicial de que trata el Decreto 382 de 2013 y este beneficio guarda semejanza con la bonificación judicial y bonificación por compensación reconocidas a los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, mediante los Decretos 383 de 2013 y 610 de 1998, respectivamente.*

*Por demás cabe mencionar que la pretensión de la demanda radica en la inclusión de la bonificación judicial no solamente como un factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, sino como un factor salarial para el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales y económicas de los funcionarios de la Fiscalía; pretensión similar a la que los servidores de la Rama Judicial también han realizado a través de diversas demandas presentadas ante esta jurisdicción”.*

Por ello, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021 que modificó el numeral 5 del artículo 131 de la Ley 1437 de 2011, por la Secretaría de esta Corporación y previa anotación en el programa informático “Justicia Siglo XXI”, remítase el expediente al H. Consejo de Estado – Sección Segunda, para lo pertinente.

Respetuosamente,

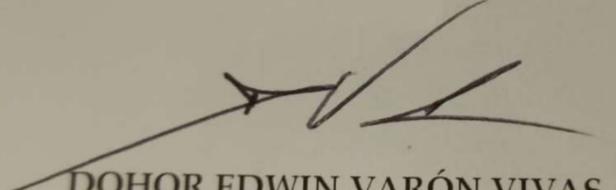


CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. C.P. William Hernández Gómez. Enero 23 de 2020, Radicación número: 11001-33-35-012-2016-00114-01(3789-19).

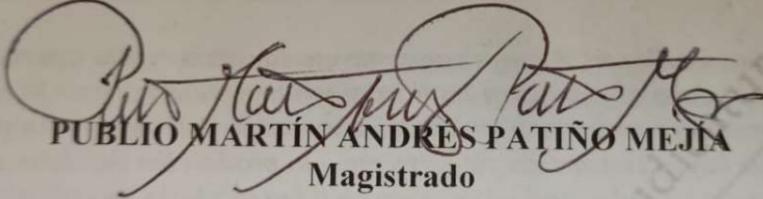
**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**  
**Magistrado**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
**Magistrado**



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



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
**Magistrado**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

**A.I.273**

**RADICADO:** 17-001-23-33-000-2022-00269-00  
**NATURALEZA:** Cumplimiento de Normas con Fuerza Material de Ley o de Actos Administrativos.  
**DEMANDANTE:** Juan Camilo Meneses Rubio  
**DEMANDADOS:** Nación - Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones; Ministerio de Transporte; Superintendencia de Transporte.

Procede el Tribunal a decidir sobre la admisibilidad de la acción de cumplimiento frente a normas con fuerza material de ley o de actos administrativos.

### 1. ANTECEDENTES

Mediante auto del 09 de noviembre de 2022, se concedió a la parte actora el término de dos días, para que procediera a corregir la demanda, en los siguientes aspectos:

- Indicar su dirección de residencia.
- Aportar la prueba de la constitución en renuencia a las entidades demandadas.
- Determinar con claridad la autoridad o particular incumplido.

Dentro del término previsto para la corrección, fue allegado por la parte actora, escrito con el que pretende sanear lo requerido<sup>1</sup>, en el que se señaló:

- Frente al primer punto indicó que su residencia está ubicada en la Calle 6ª 16 28 barrio La Pradera Villamaría - Caldas
- Frente al segundo punto indicó el link (<https://drive.google.com/drive/folders/10HOH2u9wCfWnB8ixYbpTM06EsMYtNgU6>) señalando que en este *“se evidencia que todas las entidades del estado no*

---

<sup>1</sup> Fls. 1-4 exp. digital, archivo “06CorreccionDemanda”

*actúan ante el Imperio de la ley, y ante la omisión de los funcionarios públicos hay violado el estado social de derecho”.(Sic)*

- Frente al tercer punto, se limitó a transcribir nuevamente los hechos del escrito de la demanda.

## 2. CONSIDERACIONES

El artículo 10, inciso primero de la Ley 393 de 1997, señala que el contenido de la solicitud deberá contener *“El nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción. (...)”* así mismo, el artículo 10, numeral 5 ibidem, dispone que para la presenta de la acción de cumplimiento frente a normas con fuerza material de ley o de actos administrativos se deberá aportar *“Prueba de la renuencia, salvo lo contemplado en la excepción del inciso segundo del artículo 8 de la presente Ley, y que consistirá en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva”*.

Aunado a lo anterior, el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, advierte que:

*“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda”*.

Finalmente, el artículo 5 de la Ley 393 de 1997 indica que: *“La Acción de Cumplimiento se dirigirá contra la autoridad administrativa a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo. **Subrayado** Declarado Inexequible Sentencia Corte Constitucional 157 de 1998 (...)”*

Así, el legislador ha impuesto una carga procesal a la parte demandante que, en razón de ser el sujeto interesado en que el medio de control inicie el correspondiente trámite, debe cumplir a cabalidad dichos requerimientos, que se hacen con el fin aclarar, corregir o completar aspectos de la demanda y/o sus anexos que se consideren necesarios para darle celeridad y claridad al proceso y evitar fallos inhibitorios.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que: *«la carga procesal son conductas, para beneficio del mismo sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive la pérdida del derecho sustancial»<sup>2</sup>*.

---

<sup>2</sup> Sentencia C – 279 de 2013.

Respecto a la procedibilidad de la demanda de acción de cumplimiento, el Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

*“Para que la demanda proceda, se requiere: a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto; b) Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal (constitución en renuencia); c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo (subsidiaridad), salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela.”<sup>3</sup>*

Y concretamente, respecto al agotamiento del requisito de procedibilidad en este tipo de acciones, el Alto Tribunal señaló:

*“La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud. Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que... el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento.”<sup>4</sup>*

En el caso concreto, si bien la parte actora intentó dar cumplimiento a los requerimientos efectuados por el Tribunal, no allegó: la prueba de la constitución en renuencia a las entidades indicadas en el encabezado de la demanda como accionadas (Nación - Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones; Ministerio de Transporte y Superintendencia de Transporte), conforme lo establece el artículo 5 de la ley 393 de 1997, pues el enlace remitido por el accionante, hace referencia a peticiones presentadas a otras entidades como la Contraloría General, Procuraduría General de la Nación y Congreso de la República.

Además, en el acápite referente a las pretensiones de la demanda solo se hace referencia al posible incumplimiento por parte de la Superintendencia de Transporte *“sobre las secretarías de tránsito a nivel nacional respecto con las cancelaciones de las matrículas o registro correspondiente a los vehículos particulares y motos prestando un servicio de transporte público*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia 30 de junio de 2016, Radicación número: 25000-23-41-000-2015-02309-01(ACU)

<sup>4</sup> Ibidem

*no autorizado como lo ordena el artículo 49 ordinal (a) de la ley 336 de 1996”; sin embargo, sobre este aspecto concreto no se aportó prueba del requerimiento previo.*

Además, es evidente que tampoco indicó con claridad las autoridades o particulares incumplidos, pues de los hechos de la demanda y del escrito de corrección, no es posible encontrar tal claridad.

Estos aspectos resultan imprescindibles al momento no solo de admitir la demanda, sino de proferir el fallo. Así las cosas, pese a habersele concedido a la parte actora la oportunidad de corregir las falencias del líbello demandatorio, estas no fueron cumplidas, por lo que es procedente el rechazo de la misma, conforme lo dispone el artículo 12 de la Ley 393 de 1997.

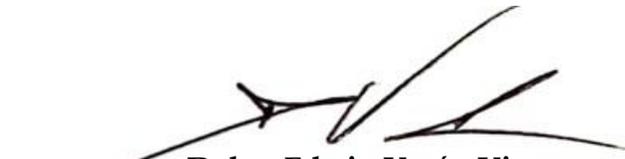
En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas:

**RESUELVE:**

**Primero: Rechazar** la demanda que en ejercicio de la acción de cumplimiento frente a normas con fuerza material de ley o de actos administrativos instauró Juan Camilo Meneses Rubio, por no haberse subsanado conforme lo ordenó el Despacho.

**Segundo:** Ordenar el archivo del presente expediente, previas las anotaciones en el Sistema Siglo XXI.

**Notifíquese**



**Dohor Edwin Varón Vivas**  
**Magistrado**