

17001-23-39-006-2013-00502-04

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 024

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 247 numeral 5 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el canon 67 de la Ley 2080 de 2021, y por considerarse innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se **CONCEDE** a las partes un término de diez (10) días para que presenten sus alegatos de conclusión, dentro del proceso **EJECUTIVO** promovido por el señor **MARIANO CARDONA RAMÍREZ** contra la **UGPP**. El Ministerio Público podrá emitir concepto hasta antes de que el expediente ingrese a despacho para proferir fallo, conforme lo autoriza el numeral 6 del mismo texto legal.

**ACÉPTASE** la renuncia presentada por la abogada MARTHA ELENA HINCAPIÉ PIÑERES al poder conferido por la UGPP (PDF N° 10).

Los alegatos o cualquier otro documento que se pretenda aportar al proceso, deberá enviarse a la dirección "[sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co)" Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA

Magistrado Ponente

17001-33-33-004-2016-00312-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 026

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandada, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL** contra el señor **JOSÉ HUGO OSORIO ESPINOSA Y OTRA**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

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

Por lo expuesto,

#### RESUELVE

**ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandada, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la **NACIÓN-MINISTERIO DE**

---

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

**DEFENSA-POLICÍA NACIONAL** contra el señor **JOSÉ HUGO OSORIO ESPINOSA Y OTRA.**

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

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

**NOTIFÍQUESE**



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

17001-33-39-005-2017-00355-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 025

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 5º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **CONRADO HERNÁNDEZ RAMÍREZ** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

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

Por lo expuesto,

**RESUELVE**

**ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 5º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **CONRADO**

---

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

**HERNÁNDEZ RAMÍREZ** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**.

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

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

**NOTIFÍQUESE**



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

17-001-33-39-007-2019-00013-03

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 027

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por **la ejecutada** contra la sentencia proferida por el Juzgado 7º Administrativo de Manizales, dentro del proceso **EJECUTIVO** promovido por la señora **ARACELLY CORTÉS DE GALVIS** contra la **UGPP**.

Realizado el examen preliminar conforme lo establece el artículo 325 del Código General del Proceso, no se vislumbra causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna ni demanda de reconvención o acumulada pendiente por resolver.

En razón a lo anterior, por ser procedente y haberse sustentado oportunamente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 de la Ley 1437/11, ha de admitirse la impugnación indicada.

Por lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por **la ejecutada** contra la sentencia proferida por el Juzgado 7º Administrativo de Manizales, dentro del proceso **EJECUTIVO** promovido por la señora **ARACELLY CORTÉS DE GALVIS** contra la **UGPP**.

**NOTIFÍQUESE** personalmente al Agente del Ministerio Público, conforme lo determinan los artículos 197 y 198 del Código de lo Contencioso Administrativo (C/CA) y por estado electrónico a la partes (art. 201 *ídem*).

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado**

17001-33-33-004-2020-00141-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 029

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión de los recursos de apelación interpuestos y sustentados en forma oportuna por ambos extremos procesales, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)** promovido por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES** contra el señor **NICOLÁS VARGAS MARÍN**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

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

Por lo expuesto,

**RESUELVE**

**ADMÍTENSE** los recursos de apelación interpuestos y sustentados en forma oportuna por ambos extremos procesales, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)** promovido por la

---

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

**ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES** contra el señor **NICOLÁS VARGAS MARÍN**.

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

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

**NOTIFÍQUESE**



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

17001-33-33-004-2021-00213-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 028

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión de los recursos de apelación interpuestos y sustentados en forma oportuna por la parte demandada, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **AMANDA GARCÍA VÁSQUEZ** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM** y el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

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

Por lo expuesto,

#### RESUELVE

**ADMÍTENSE** los recursos de apelación interpuestos y sustentados en forma oportuna por la parte demandada, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **AMANDA GARCÍA**

---

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

**VÁSQUEZ** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM** y el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

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

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

**NOTIFÍQUESE**



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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA****TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS****MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICACIÓN</b>	<b>17001-23-33-000-2022-00230-00</b>
<b>CLASE</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>FRANCISCO JAVIER ESCOBAR CÁRDENAS</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>DEPARTAMENTO DE CALDAS</b>

Procede el Despacho a resolver la solicitud de vinculación de un litisconsorcio necesario presentado por el Departamento de Caldas frente a la **Nación – Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio**.

**ANTECEDENTES**

Por intermedio de apoderado judicial el señor Escobar Cárdenas interpuso demanda contra el Departamento de Caldas, solicitando se declare la nulidad de la Resolución nro. 3595-6 del 26 de noviembre de 2020, expedida por la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas, por medio de la cual se negó una solicitud de sustitución de pensión de jubilación a causa del fallecimiento de la docente Gloria Cristina Cárdenas Betancur.

El Departamento de Caldas - Secretaría de Educación al contestar la demanda solicitó la vinculación de la Nación – Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, esgrimiendo que la responsabilidad del reconocimiento y pago de la prestación solicitada está en cabeza de dicha entidad.

**CONSIDERACIONES****Vinculación litisconsorte necesario**

Encuentra el Despacho que la entidad departamental solicita la vinculación del FNPSM bajo el argumento de que es dicha entidad la que efectúa el respectivo reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a los docentes, por lo que se deberá realizar un análisis sobre la procedencia de la misma, teniendo en cuenta que los únicos litisconsortes que obligatoriamente deben ser vinculados son los necesarios.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup> no regula el tema de los litisconsortes necesarios, por ello, atendiendo lo establecido en el artículo 227 de dicho estatuto, se hace forzoso acudir a lo consagrado en el Código General del Proceso.

El Código General del Proceso en cuanto a los litisconsortes necesarios señala:

**ARTÍCULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO.** Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.

---

<sup>1</sup> También CPACA

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.

De acuerdo con la norma anterior, se tiene que el litisconsorcio es necesario cuando en el proceso deben estar presentes todos los sujetos a quienes determinado acto o relación jurídica los afecta; esto significa que no se puede resolver el asunto sin un sujeto, tanto de la parte activa como pasiva. Se predicará de la parte activa, cuando la relación o acto jurídico ocurre entre los sujetos demandantes; en tanto que, en la parte pasiva se presenta cuando en tal relación son varias las personas demandadas. En el primer caso, la demanda debe presentarse por todos los sujetos interesados en esa relación o acto jurídico y; en el segundo, aquella se debe dirigir contra todas las personas o sujetos que intervinieron o debieron intervenir en la causa petendi<sup>2</sup>.

Respecto al tema, el H. Consejo de Estado en providencia de la Sección Tercera - del siete (7) de diciembre de dos mil cinco (2005), con ponencia del Consejero Alier Eduardo Hernández Enríquez, con radicado interno 30911 explicó:

“Debe tenerse presente que la figura del litisconsorcio necesario se caracteriza, fundamentalmente, por la existencia de una única relación jurídica o de un acto jurídico respecto de los cuales existe pluralidad de sujetos o, dicho en otros términos, hay litisconsorcio necesario cuando el asunto objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción reclama una decisión uniforme para todos los litisconsortes, titulares de la misma relación jurídica o del mismo acto jurídico que es objeto de controversia.

Existen múltiples casos en los que varias personas deben obligatoriamente comparecer a un proceso, en calidad de demandantes o de demandados, siendo éste un requisito necesario para adelantar válidamente el proceso, dada la unidad inescindible de la relación de derecho sustancial en debate; de no integrarse la parte correspondiente con la totalidad de esas personas, se genera una nulidad de la actuación a partir de la sentencia de primera instancia inclusive, lo cual pone de presente que esta irregularidad sólo afecta la validez del proceso de la sentencia de primera instancia en adelante<sup>3</sup>”.

---

<sup>2</sup> Radicado 05001-23-33-000-2014-01213-01(3402-16). Consejo De Estado - Sección Segunda - Subsección B. siete (7) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.  
LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, *Procedimiento Civil, Parte General*, Bogotá, Dupré Editores, pág. 305.

Del anterior fragmento jurisprudencial se desprende que, hay lugar a la integración del litisconsorcio necesario cuando ante la ausencia de un sujeto procesal no se puede proferir una decisión de fondo, toda vez que, cualquier medida que se adopte en la sentencia repercute de manera directa frente a todos los que hacen parte de la relación jurídica.

Así las cosas, deberá el Despacho estudiar si en el presente asunto se hace necesaria la comparecencia del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como litisconsorte necesario en el presente asunto.

La demandada arguye que al ser el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM la que efectúa el respectivo reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a los docentes, debe vincularse al proceso como un litisconsorte necesario.

Respecto del trámite del reconocimiento de prestaciones de los docentes el Decreto 1775 de 1990 por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de que trata la Ley 91 de 1989, dispuso:

**Artículo 5º.- *Recepción de Solicitudes.*** Las solicitudes relacionadas con el reconocimiento y pago de prestaciones económicas del Magisterio, serán radicadas en la oficina de prestaciones sociales de cada Fondo Educativo Regional.

La documentación sólo será radicada si llena los requisitos establecidos en las normas reglamentarias.

**Artículo 6º.- *Estudio de Solicitudes.*** Una vez radicada la solicitud, la oficina de prestaciones sociales de cada Fondo Educativo Regional, procederá a realizar el estudio de la documentación.

**Artículo 7º.- *Liquidación.*** Realizado el estudio de la documentación, se procederá a efectuar la liquidación respectiva con el visto bueno de la entidad fiduciaria.

**Artículo 8º.- *Reconocimiento.*** Modificado por el Artículo 2 del Decreto 1511 de 1998, Modificado por el Artículo 2 del Decreto 2234 de 1998. Efectuada la liquidación, el delegado Permanente del Ministerio (sic) ante el Fondo Educativo Regional, expedirá la resolución de reconocimiento.

**Artículo 9º.-** El Ministerio de Educación Nacional mediante resolución adoptará los formatos para registro y archivo de solicitudes y la resolución de reconocimiento de prestaciones sociales.

Posteriormente, se expide el Decreto 2831 de 2005 por el cual se reglamentan el inciso 2º del artículo 3º y el numeral 6 del artículo 7º de la Ley 91 de 1989, y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, mediante el cual se regula el trámite para el reconocimiento económicas a cargo del Fondo nacional de Prestaciones Social del Magisterio, en los siguientes términos:

**Artículo 2º. Radicación de solicitudes.** Las solicitudes de reconocimiento de prestaciones sociales, deberán ser radicadas en la secretaría de educación, o la dependencia o entidad que haga sus veces, de la respectiva entidad territorial certificada a cuya planta docente pertenezca o haya pertenecido el solicitante o causahabiente, de acuerdo con el formulario adoptado para el efecto por la sociedad fiduciaria encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

La sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo, implementará un sistema de radicación único, que registre las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas que deba pagar el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en forma simultánea en la respectiva entidad territorial certificada y en la sociedad fiduciaria y que permita a los solicitantes conocer electrónicamente el estado de su trámite.

**Artículo 3º. Gestión a cargo de las secretarías de educación.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989 y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, la atención de las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, será efectuada a través de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, o la dependencia que haga sus veces.

Para tal efecto, la secretaría de educación de la entidad territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente, deberá:

1. Recibir y radicar, en estricto orden cronológico, las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de prestaciones sociales a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo con los formularios que adopte la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos de dicho Fondo.

2. Expedir, con destino a la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo y conforme a los formatos únicos por esta adoptados, certificación de tiempo de servicio

y régimen salarial y prestacional, del docente peticionario o causahabiente, de acuerdo con la normatividad vigente.

3. Elaborar y remitir el proyecto de acto administrativo de reconocimiento, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para su aprobación, junto con la certificación descrita en el numeral anterior del presente artículo.

4. Previa aprobación por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio suscribir el acto administrativo de reconocimiento de prestaciones económicas a cargo de dicho Fondo, de acuerdo con las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005 y las normas que las adicionen o modifiquen, y surtir los trámites administrativos a que haya lugar, en los términos y con las formalidades y efectos previstos en la ley.

5. Remitir, a la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, copia de los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones sociales a cargo de este, junto con la respectiva constancia de ejecutoria para efectos de pago y dentro de los tres días siguientes a que estos se encuentren en firme.

**Parágrafo 1°.** Igual trámite se surtirá para resolver los recursos que sean interpuestos contra las decisiones adoptadas de conformidad con el procedimiento aquí establecido y aquellas que modifiquen decisiones que con anterioridad se hayan adoptado respecto del reconocimiento de prestaciones a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**Parágrafo 2°.** Sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, disciplinaria, fiscal y penal a que pueda haber lugar, las resoluciones que se expidan por parte de la autoridad territorial, que reconozcan prestaciones sociales que deba pagar el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin la previa aprobación de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos de tal Fondo, carecerán de efectos legales y no prestarán mérito ejecutivo.

**Artículo 4°.** *Trámite de solicitudes.* El proyecto de acto administrativo de reconocimiento de prestaciones que elabore la secretaría de educación, o la entidad que haga sus veces, de la entidad territorial certificada a cuya planta docente pertenezca o haya pertenecido el solicitante, será remitido a la sociedad fiduciaria que se encargue del manejo de los recursos del Fondo para su aprobación.

Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del proyecto de resolución, la sociedad fiduciaria deberá impartir su aprobación o indicar de manera precisa las razones de su decisión de no hacerlo, e informar de ello a la respectiva secretaría de educación.

**Artículo 5°. Reconocimiento.** Aprobado el proyecto de resolución por la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo, deberá ser suscrito por el secretario de educación del ente territorial certificado y notificado en los términos y con las formalidades y efectos previstos en la ley.

Conforme a la normativa en cita, resulta claro para este Despacho que, en los trámites de reconocimiento de las prestaciones de docentes las secretarías de educación territorial o departamentales solo actúan como intermediarias entre el docente y el FNPSM, siendo ésta última la que reconoce o niega las prestaciones solicitadas.

En el caso bajo estudio, la litis se contrae a decidir, si el demandante tiene derecho a que se les reconozca la pensión de sobrevivientes de la docente Gloria Cristina Cárdenas Betancur, esto es, que las interesadas por pasiva son las Cajas o entidades a quien por ley o jurisprudencia les corresponde reconocer este derecho que ha sido negado.

Para resolver, la solicitud de vinculación lo primero que advierte el Despacho es que el acto administrativo demandado fue expedido por el representante del Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio ante la entidad territorial de Caldas, y si bien es cierto que la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas intervino en la expedición del acto demandado, la voluntad administrativa proviene del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues es dicha entidad la que reconoce o niega las prestaciones reclamadas por los docentes, por lo que es dicha entidad la que realmente decidió sobre el reconocimiento pensional reclamado por el señor Escobar Cárdenas.

Además, el Despacho encuentra que en el asunto de marras existe una relación jurídico sustancial entre el Departamento de Caldas y el FNPSM, conforme al Decreto 1775 de 1990 y Decreto 2831 de 2005, que conlleva a la necesaria comparecencia de la segunda entidad, pues con la decisión que aquí se dicte en

el correspondiente fallo, se verá implicada al ser la entidad que finalmente reconoce o niega las prestaciones sociales reclamadas por los docentes.

Visto lo anterior, como quiera que las determinaciones que se adopten en esta sentencia tendrán incidencia sobre las actuaciones realizadas por el FNPSM en el trámite de reconocimiento de la prestación social reclamada por el señor Escobar Cárdenas, esta Sala Unitaria considera que el ente debe comparecer en la calidad de litisconsorte necesario.

Por ende, al verse que se desprende la imperiosa necesidad de vincular al proceso a la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se accede a la vinculación como litisconsorte necesario.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo Resuelve:

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ACCEDER** a la vinculación de la Nación – Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM solicitada por el Departamento de Caldas – Secretaría de Educación.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** personalmente en la forma y en los términos indicados en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, **a la Nación – Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM** al correo electrónico que repose en los archivos de la corporación como buzón electrónico dispuesto para notificaciones.

**TERCERO:** conforme al artículo 224 del CPACA, **CÓRRASE** traslado de la demanda **la Nación – Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM** por el término de treinta (30) días de conformidad con lo dispuesto en el artículo 172 del CPACA, plazo que **EMPEZARÁ A CORRER TRANSCURRIDOS DOS (2) DÍAS** de enviado el mensaje de datos de notificación, conforme lo establece el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021,

**CUARTO:** **NOTIFÍQUESE** por estado electrónico conforme al artículo 201 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS ESTADO ELECTRÓNICO</p> <p>Notificación por Estado Electrónico nro. 010 del 25 de enero de 2023.</p>
--

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: **615e8f2e219602289451e4796092c4af76486f4021ae3d0ed6b45d2cfe26e20a**

Documento generado en 24/01/2023 07:44:13 AM

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



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

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.I.: 015**

<b>Asunto:</b>	<b>Resuelve conflicto de competencia administrativa</b>
<b>Trámite:</b>	<b>Conflicto de Competencia</b>
<b>Radicación:</b>	<b>17001-23-33-000-2022-00294-00</b>
<b>Solicitante:</b>	<b>AFP Colfondos</b>
<b>Entidades:</b>	<b>Dirección Territorial de Salud de Caldas y ESE Hospital San José de Aguadas, Caldas.</b>

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 002 del 20 de enero de 2023**

Manizales, veinte (20) de enero de dos mil veintitrés (2023).

### **ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, procede esta Sala de Decisión a resolver el conflicto de competencias que propone la AFP Colfondos, entre la Dirección Territorial de Salud de Caldas y la ESE Hospital San José de Aguadas, Caldas.

### **ANTECEDENTES**

El 01 de diciembre de 2022 la AFP Colfondos, actuando a través de apoderado, radicó ante esta Corporación solicitud de resolución de conflicto negativo de competencias suscitado entre la Dirección Territorial de Salud de Caldas y la ESE Hospital San José de Aguadas, con base en los siguientes hechos.

Refirió que la Señora Rubiela del Socorro Castaño Giraldo actualmente es afiliada a la AFP COLFONDOS, y viene adelantando los trámites para lograr el reconocimiento de su bono pensional que será una de las fuentes de

---

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

financiación para la definición de su situación pensional en el Régimen de Ahorro Individual, específicamente en la AFP COLFONDOS.

Informó que una de las entidades para las cuales prestó servicios es la E.S.E. Hospital San José de Aguadas, Caldas, en la que estuvo laborando desde el día 28 de febrero de 1991 hasta el día 7 de agosto de 1991.

Expresó que de conformidad con el certificado de tiempo de servicios reportado por el hospital en la plataforma CETIL1 que administra la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el hospital indica que la entidad responsable del pago del cupón de bono pensional por el período comprendido entre el 28 de febrero de 1991 hasta el día 7 de agosto de 1991, es la Dirección Territorial de Salud de Caldas.

Refirió que el hospital ha objetado el reconocimiento del cupón de bono pensional por los tiempos servidos por la señora Giraldo Castaño como se observa en comunicación del mes de agosto de 2022, en el que aportan comprobantes de pago de aportes efectuados por el Hospital San José De Aguadas, Caldas, al Servicio Seccional de Salud de Caldas (hoy Dirección Territorial De Salud De Caldas).

Describió que a través de comunicación de fecha 9 de marzo de 2020, la Dirección Territorial de Salud de Caldas objetó el reconocimiento del cupón de bono pensional.

Indicó la AFP Colfondos que a la fecha existe un conflicto negativo de competencias entre la Dirección Territorial De Salud De Caldas y el Hospital San José de Aguadas, Caldas, pero a pesar de que ambas entidades indican que el reconocimiento del cupón de bono pensional es responsabilidad de la otra entidad, ninguna de las dos ha acudido a dirimir este conflicto de competencias ante la autoridad jurisdiccional como lo señala el artículo 39 del CPACA.

### **Conflicto de competencias administrativas**

Después de señalar los anteriores hechos la AFP COLFONDOS solicitó a esta Corporación desatar el conflicto negativo de competencias administrativas, exponiendo las siguientes consideraciones.

Señaló que actualmente existe una controversia interadministrativa entre el Hospital San José de Aguadas, Caldas y la Dirección Territorial de Salud de Caldas, en relación con la entidad que debe entrar a reconocer el cupón de bono pensional a que tiene derecho la señora Giraldo Castaño por haber

prestado servicios en ese hospital del día 28 de febrero de 1991 hasta el día 7 de agosto de 1991.

Indicó que no se niega el tiempo de servicio prestado por la señora Giraldo Castaño, sino que lo que está en discusión es a qué entidad corresponde el reconocimiento y la financiación del cupón de bono pensional, por lo que considera que en aras a garantizar de la manera más rápida posible que se dirima el conflicto entre estas dos entidades, solicita que en aplicación del artículo 39 del CPACA sea el Honorable Tribunal Administrativo de Caldas a través de la figura del conflicto de competencias administrativas, que resuelva esta discusión.

Expuso que es deber de la AFP COLFONDOS actuar en representación de sus afiliados para lograr la finalización de gestiones relacionadas con el tema de bonos pensionales, en virtud de lo establecido en el artículo 20 del Decreto 656 de 1994.

Por último, aseveró que al no estar en discusión si la Señora Giraldo Castaño prestó servicios al Hospital San José de Aguadas, Caldas, sino que hay una controversia respecto de la entidad que debe asumir el reconocimiento del cupón de bono pensional, es que se acude a este mecanismo procesal.

### **Pronunciamiento de la Dirección Territorial de Salud de Caldas**

Mediante escrito que obra en el archivo 05 del expediente digital, la entidad expresó no ser competente para reconocer el bono pensional, entendiendo esta es la finalidad del conflicto de competencia iniciado por la AFP Colfondos, pues considera que ha dado respuesta a las solicitudes que le han sido realizadas respecto al reconocimiento de BONO PENSIONAL por el periodo de tiempo en que la señora RUBIELA DEL SOCORRO CASTAÑO GIRALDO laboró para la actual Empresa Social del Estado Hospital San José de Aguadas, Caldas, por cuanto como se ha explicado no fue empleador de la misma, y además, las responsabilidades del pasivo pensional tienen origen legal y recae en las entidades territoriales en forma concurrente con la Nación en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Agregó que el asunto impetrado se enmarca en una controversia de tipo netamente económico, y no propiamente en un conflicto de competencias administrativas, razón por la cual, consideró que en principio la competencia para pronunciarse sobre la solicitud de reconocimiento de bono pensional realizado por la AFP Colfondos de la señora RUBIELA DEL SOCORRO CASTAÑO GIRALDO es de la ESE Hospital San José de Aguadas, Caldas, en tanto, ejerció como empleador.

## CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### Problema Jurídico

Para desatar el conflicto de competencia administrativa planteado por la AFP Colfondos, procederá esta Sala de Decisión a determinar si en el presente asunto existe una petición o trámite administrativo susceptible de ser sometido al procedimiento del artículo 39 del CPACA.

En caso afirmativo se deberá establecer la entidad competente para asumir el reconocimiento del cupón de bono pensional de la señora Rubiela del Socorro Castaño Giraldo, afiliada a la AFP COLFONDOS, y quien viene adelantando trámites para lograr el reconocimiento de su bono pensional que será una de las fuentes de financiación para la definición de su situación pensional en el régimen de ahorro individual con solidaridad.

### Competencia del Tribunal

El artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

*Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.*

(...)

*En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: recibida la actuación en Secretaría se comunicará por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados y se fijará un edicto por el término de cinco (5) días, plazo en el que estas podrán presentar alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o el tribunal, según el caso, decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes. Contra esta decisión no procederá recurso alguno.*

(...) (Líneas fuera de texto)

En el presente asunto la Sala advierte que el conflicto de competencia administrativa no fue propuesto por la Dirección Territorial de Salud de Caldas ni el Hospital San José de Aguadas, Caldas, sino por la AFP Colfondos quien se presenta como persona jurídica interesada al tener entre sus afiliados a la señora Rubiela del Socorro Castaño Giraldo, quien acudió ante el fondo de pensiones a gestionar el bono para definir su situación pensional.

De conformidad con la norma citada, si bien es cierto que el conflicto de competencia que se decide no fue propuesto de oficio por la Dirección Territorial de Salud de Caldas, el Hospital San José de Aguadas, Caldas, o por la señora Rubiela del Socorro Castaño Giraldo en calidad de interesada en el reconocimiento del bono pensional por el periodo comprendido entre el 28 de febrero de 1991 hasta el día 7 de agosto de 1991, también lo es que la AFP Colfondos tiene obligaciones en relación con sus afiliados que permiten a la Sala aceptar que esta entidad pueda presentarse en este trámite como interesada en promover conflictos de competencia administrativa como el que convoca la atención de este Tribunal.

Al respecto se tiene que el Decreto 656 de 1994, *“Por el cual se establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensiones”*, establece en relación con las sociedades que administren fondos de pensiones:

*Artículo 20º.- Reglamentado parcialmente Decreto Nacional 13 de 2001  
Corresponde a las sociedades que administren fondos de pensiones adelantar, por cuenta del afiliado pero sin ningún costo para éste, las acciones y procesos de solicitud de emisión de bonos pensionales y de pago de los mismos cuando se cumplan los requisitos establecidos para su exigibilidad.*

(...)

De acuerdo con lo anterior esta Corporación es competente para decidir sobre el conflicto de competencia administrativa que en criterio de la AFP Colfondos se suscita entre la Dirección Territorial de Salud de Caldas y el Hospital San José de Aguadas, Caldas.

#### **De la suspensión y reanudación de los términos de la actuación administrativa**

El inciso final del artículo 39 precitado dispone que *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”*. De allí que los

términos a que están sujetas las autoridades administrativas para el cumplimiento oportuno de sus funciones deben ser suspendidos con el fin de evitar que los actos administrativos sean proferidos por funcionario distinto a quien tiene competencia para hacerlo.

No obstante lo anterior, esta Corporación se abstendrá de declarar suspensión de términos en virtud del planteamiento del conflicto de competencia por las razones que se exponen en el siguiente capítulo.

### **Examen de la competencia objeto de conflicto**

La AFP Colfondos indicó que la señora Rubiela del Socorro Castaño Giraldo, identificada con cédula número 31.886.917, se encuentra actualmente afiliada a ese fondo y que una de las entidades para las cuales prestó servicios es la E.S.E. Hospital San José de Aguadas, Caldas, en la que estuvo laborando desde el día 28 de febrero de 1991 hasta el día 7 de agosto de 1991.

Refirió que a través de comunicación de fecha 9 de marzo de 2020, la Dirección Territorial de Salud de Caldas objetó el reconocimiento del cupón de bono pensional expresando que la obligación pensional por el tiempo comprendido entre el día 28 de febrero de 1991 hasta el día 7 de agosto de 1991 debe ser asumida por el Hospital San José de Aguadas, Caldas, en calidad de empleador.

Afirmó igualmente la AFP Colfondos que en criterio del Hospital, la entidad responsable del pago del cupón de bono pensional de la señora Rubiela del Socorro Castaño Giraldo, por el período comprendido entre el 28 de febrero de 1991 hasta el día 7 de agosto de 1991, es la Dirección Territorial de Salud de Caldas, con fundamento en comprobantes de pago de aportes efectuados por el Hospital San José de Aguadas al Servicio Seccional de Salud de Caldas (hoy Dirección Territorial de Salud de Caldas).

Sobre lo anterior, considera necesario esta Sala de Decisión relacionar las pruebas que obran en la presente actuación:

-Objeción de reconocimiento de bono pensional de fecha 9 de marzo de 2020 expedido por el Departamento de Caldas.

-Certificado de tiempo de servicio en sistema CETIL de 13 de mayo de 2022.

-Respuesta Hospital San José de Aguadas, Caldas, del mes de agosto de 2022 en relación con una solicitud de corrección de certificado CETIL.

-Soportes de pago de aportes expedido por Hospital San José de Aguadas, Caldas.

En los documentos relacionados anteriormente, se expresa por parte de la Dirección Territorial de Salud de Caldas que no tiene obligación de pagar el bono pensional por advertir aspectos formales y sustanciales que impiden adelantar dicha actuación.

Sobre los aspectos formales indicó que la certificación laboral que soporta la solicitud de expedición de bono pensional no fue emitida por la Gobernación de Caldas y en esa medida no existe certeza respecto de la obligación de reconocer y pagar el multicitado bono.

Frente a los aspectos sustanciales indicó la dirección territorial que la señora Castaño Giraldo laboró en el sector salud y que una vez verificado su caso se encontró que *“no pertenece al grupo de funcionarios reconocidos como beneficiarios del extinto Fondo de Pasivo Prestacional del Sector Salud, pues no figura en la Resolución 02937 de 20 de noviembre de 2000 emanada por el Ministerio de Salud, razón por la cual se debe certificar así:*

**“(…) Si los funcionarios NO están reconocidos como beneficiarios del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud toda vez que no figuran en la resolución 02937 del 20 de noviembre emanada por el ministerio de salud, deben certificar así:**

- Desde la fecha de ingreso **HASTA EL 31 DE ENERO DE 1967** lo asume el Departamento de Caldas (NIT: 890.801.052-1)
- Del **1 DE FEBRERO DE 1967 AL 31 DE AGOSTO DE 1979** lo asume la NACIÓN, según contrato firmado entre el Departamento de Caldas y la Caja Nacional de Previsión CAJANAL.
- Del **1 DE SEPTIEMBRE DE 1979 AL 31 DE DICIEMBRE DE 1993** lo asume la Entidad Hospitalaria en la cual laboró el funcionario.
- Del **1 DE ENERO DE 1994 HASTA LA FECHA DE AFILIACION AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES** lo asume el empleador, salvo que demuestre que hizo descuentos a los funcionarios por concepto de pensión y girados al Fondo de Prestaciones Sociales de la Dirección Seccional de Salud de Caldas, caso en el cual lo asumirá la Dirección Territorial de Salud de Caldas. (Deberá probar que giro el aporte del empleador y del empleado para determinar el monto de la financiación)
- **DESDE LA FECHA DE AFILIACIÓN (ISS O FONDO PRIVADO DE PENSIONES)**, lo asume la entidad a la cual realizaron los aportes.<sup>1</sup>

Con fundamento en lo anterior y en el contenido de la Circular Conjunta 009 de 2 de octubre de 2018 expedida por el Gobernador de Caldas y el Secretario de Hacienda Departamental, la Dirección Territorial de Salud consideró que el periodo comprendido entre el 28 de febrero de 1991 y el 7 de agosto de 1991 debía ser reconocido por la entidad hospitalaria empleadora.

Adicionalmente, en relación con la negativa a reconocer el bono pensional por parte de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, en el oficio UPS 0252 del 9 de marzo de 2020 expedido por la Gobernación de Caldas y al que se ha hecho referencia, se indica lo siguiente:

De lo anterior se observa que, la responsabilidad de la Nación y de las Entidades Territoriales en relación con el Pasivo Prestacional del Sector Salud, se limita única y exclusivamente sobre aquellos funcionarios que fueron reconocidos como BENEFICIARIOS. En ese orden de ideas la única obligación que le asiste al Departamento de Caldas, es el pago de los valores asignados por la concurrencia, los cuales han sido girados oportunamente. Es por ello que, al consultar a la Subdirección Técnica De Pensiones - Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manifiesta que el Departamento de Caldas, NO es responsable de la obligación pensional.

En este punto es preciso entonces recordar, lo que, al respecto ha expresado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en respuesta a las múltiples solicitudes de tutela en la materia:

*"Indicando que los pasivos pensionales derivados de la relación laboral de los ex trabajadores con los Hospitales del Departamento de Caldas serán financiados siempre que hayan sido reconocidos como beneficiarios por el extinto fondo del pasivo prestacional del sector salud, de lo contrario esos pasivos no pueden ser pagados por la nación ya que los recursos de la concurrencia tiene la destinación especial para el financiamiento del pasivo de las personas que quedaron certificadas como beneficiarias, de conformidad con lo establecido por la ley 60 de 1993 y los decretos reglamentarios 530 de 1994 306 de 2004 y 700 de 2013".*

Por su parte, la Subdirección de Pensiones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expresa:

*(...) El fondo nacional del pasivo prestacional del sector salud, fue creado por la ley 60 de 1993, con el objetivo de garantizar el pago del pasivo prestacional por concepto de cesantías, reservas para pensiones y pensiones de jubilación, causadas hasta el fin de la vigencia presupuestal 1993, de los servidores pertenecientes a las entidades o definidas en el artículo 33 de la citada ley.*

*En reglamentación de esta ley fue expedido el decreto 303 de 2004, en el artículo 8 establecido: se consideran beneficiarias del Pasivo Prestacional del Sector Salud aquellos servidores públicos y trabajadores privados que fueron certificados como tales por el ministerio de salud de conformidad a la normatividad entonces vigente. Es así que, las personas NO CERTIFICADAS como BENEFICIARIAS, NO PUEDEN SER FINANCIADAS A TRAVÉS DE LOS CONTRATOS DE CONCURRENCIA, ni tampoco pueden ser sujetos de amparados por la legislación correspondiente al pasivo prestacional del sector salud, lo anterior, pues siguiendo una interpretación exegética y literal de la norma, su ámbito de aplicación se limita a los trabajadores reconocidos como BENEFICIARIOS del extinto fondo del pasivo de prestaciones del sector salud y no puede extenderse vía interpretación, a aquellos que no figuran o que no fueron reconocidos como beneficiarios.*

Acerca del porque el Departamento de Caldas **NO** asume esta u otras obligaciones pensionales similares, con los recursos que posee en el FONPET, toda vez que el artículo 147 de la ley 1753 de 2015, estableció que las entidades territoriales pueden utilizar estos recursos para financiar el pasivo pensional del sector salud, es preciso aclarar que:

o (...)

- Para atender otras obligaciones pensionales del sector salud no incorporadas en dichos contratos siempre que su financiación la haya asumido la respectiva entidad territorial, como en los casos de las personas que no fueron certificadas como beneficiarias de los contratos de concurrencia, el pasivo pensional del 1 de enero de 1994 al 30 de junio de 1995, incluidas las correspondientes al pago de mesadas pensionales, bonos pensionales, cuotas partes de bonos pensionales y cuotas partes pensionales.

Es de señalar que la citada Ley ya fue reglamentada por el Decreto 630 de 2016, por lo cual, si la Entidad Territorial decide asumir ese pasivo, lo puede pagar con recursos FONPET; si no lo asume, debe ser el hospital en su calidad de empleador el que lo pague.

Es decir que, el Departamento de Caldas "PODRÍA", asumir esta obligación pensional, con cargo a los recursos FONPET; no obstante, no es comprensible asumir obligaciones que claramente le corresponden a otra entidad. Efectuar un reconocimiento que no esté enmarcado en los preceptos legales, deriva en un detrimento patrimonial, así como en acciones de repetición en contra de los funcionarios que los autoricen, eso sin contar con los perjuicios causados al beneficiario, pues cualquiera de estas acciones, podría repercutir en el reconocimiento de la obligación.

De una interpretación sistemática de las normas antes citadas se puede afirmar que el Departamento de Caldas no es responsable de esta obligación pensional, ni tendría que asumirla, esta conclusión parte de una premisa fundamental y es que si el señor (a) CASTAÑO GIRALDO RUBIELA DEL SOCORRO no fue reportado (a) dentro de los retirados de la ESE, y tampoco fue incluido como BENEFICIARIO del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, es porque la entidad empleadora asumirá su pasivo pensional, más aún, si se tiene en cuenta que el sentido de la **concurrencia era precisamente garantizar las prestaciones y/o pasivos pensionales que las ESEs no tuvieron cubiertas.**

Así mismo, observa la Sala que el Departamento de Caldas en oficio UPS del 23 de agosto de 2019 indicó lo siguiente sobre el bono pensional reclamado:

Teniendo en cuenta que el certificado expedido por el Hospital San José de Aguadas, fue expedido erróneamente, toda vez que dicho tiempo tampoco es asumido por la Nación, sino que debe ser asumido por el Hospital, por lo que se hace necesario remitirnos a las directrices impartidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en lo referente al tema, mediante el oficio 2018-025820 del 27 de julio del 2018 en donde se ha dispuesto:

(...)

Verificado el certificado expedido por el Ministerio de Salud el 11 de junio de 1.999, de los beneficiarios del Fondo del Pasivo Prestacional del Departamento de Caldas, no se encuentra la señora RUBIELA DEL SOCORRO CASTAÑO GIRALDO, por lo que no es beneficiario de los recursos del Patrimonio Autónomo que administra la Dirección Territorial de Salud, por el tiempo laborado en el Hospital San José del municipio de Aguadas.

(...)

Finalmente es preciso señalar que el Hospital San José del municipio de Aguadas, goza de autonomía administrativa y financiera, se encuentra vigente, sin procesos de liquidación y financieramente estable, por lo cual pueden asumir sus obligaciones pensionales, como en el presente caso, debiendo ajustar el certificado laboral para bono pensional en tal sentido.

Sobre el tema objeto de discusión, la postura del Hospital San José de Aguadas, Caldas, se concreta en oficio del mes de agosto de 2022, en el cual la gerente de la ESE se dirige a Colfondos en respuesta a una solicitud de corrección de certificado CETIL en los siguientes términos:

De acuerdo con lo expuesto es dable colegir que las cuotas partes pensionales se erigen como el resultado del reconocimiento de una pensión, teniendo en cuenta que el pensionado prestó tiempos de servicios a favor de entidades diferentes a la que tiene a cargo el reconocimiento y pago de la prestación periódica, estableciendo entonces que es esta última Entidad tiene la posibilidad de ejercer las acciones de recobro sobre las otras a prorrata del tiempo laborado.

Esas cuotas partes están entonces destinadas a financiar la obligación pensional, por lo que en la medida en que se hacen efectivas deberán entrar a formar parte de la reserva financiera actuarial que tienen que constituir las entidades a efectos de pagar sus obligaciones pensionales.

De acuerdo con lo expuesto hasta este punto, la Sala considera necesario hacer algunas precisiones sobre el escrito que fundamenta la solicitud de definición de conflicto de competencias administrativas y el contenido de los anexos del mismo, pero, además, sobre el alcance del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

Advierte en primer lugar este Tribunal que el conflicto de competencia fue propuesto entre la Dirección Territorial de Salud de Caldas y la ESE Hospital San José de Aguadas, Caldas, no obstante, en los anexos del escrito se aportan documentos emanados del Departamento de Caldas y no de la mencionada dirección territorial.

En efecto, entre las pruebas que fundamentan el conflicto de competencia se observa el oficio UPS 0252 del 9 de marzo de 2020 firmado por el Jefe de Unidad de Prestaciones Sociales de la Gobernación de Caldas y que contiene la objeción a la liquidación del bono pensional de la señora Rubiela del Socorro Castaño Giraldo, documento en el que no se advierte participación alguna de la Dirección Territorial de Salud de Caldas.

En segundo término, se advierte el oficio UPS 1158 del 23 de agosto de 2019 suscrito por la Unidad de prestaciones sociales del Departamento de Caldas en respuesta a una acción de tutela, así como la Circular Conjunta emanada del Gobernador de Caldas y el Secretario de Hacienda Departamental en los que tampoco participó la citada Dirección.

En tercer lugar, se evidencia por la Sala que el oficio expedido por la ESE Hospital San José de Aguadas fue emitido en respuesta a una solicitud de corrección de certificado laboral y no como consecuencia de una solicitud de emisión de bono pensional o de la remisión por competencia de otra entidad para tales efectos.

Lo analizado permite entonces inferir a la Sala que no obstante el interés de la AFP Colfondos en establecer el responsable del reconocimiento y pago del bono pensional de la señora Rubiela del Socorro Castaño Giraldo, es claro que no se ha adelantado un procedimiento administrativo en el que la Dirección Territorial de Salud de Caldas y la ESE Hospital San José De Aguadas, Caldas, se nieguen a responder una solicitud en tal sentido por falta de competencia.

En efecto, lo advertido en este trámite es una objeción a la liquidación de bono pensional de la señora Castaño Giraldo por parte del Departamento de Caldas (oficio UPS 0252 del 9 de marzo de 2020) y no por cuenta de la Dirección Territorial de Salud de Caldas como lo pretende hacer ver el apoderado de la AFP Colfondos; sin que además se observe que el Hospital haya expuesto una postura sobre la emisión del bono referido.

A lo descrito agrega este Juez plural que en la actuación no resulta claro que alguna de las autoridades mencionadas en la solicitud que convoca la atención de la Sala se haya declarado incompetente para pronunciarse en relación con la emisión de bono pensional, por lo que no puede confundirse la competencia para resolver una solicitud en esta materia con la facultad para decidir sobre el fondo de la discusión planteada, esto es, reconocer y pagar un bono pensional a favor de un afiliado.

Quiere indicar lo anterior que el procedimiento contenido en el artículo 39 del CPACA está previsto con el fin de determinar la autoridad administrativa que es competente para conocer y definir un asunto determinado, sin que ello signifique que el Tribunal Administrativo deba establecer la autoridad que debe reconocer y pagar el bono pensional en el caso concreto, toda vez que, como se dijo, la única negativa que se lee en tal sentido es la del Departamento de Caldas sin que se observe pronunciamiento al respecto de la Dirección Territorial de Salud de Caldas o del Hospital de Aguadas, Caldas.

Se reitera entonces que el Departamento de Caldas no se declaró incompetente para resolver sobre el bono pensional de la señora Castaño Giraldo, sino que por el contrario emitió una respuesta clara y de fondo sobre la materia, al margen del acuerdo o desacuerdo de la AFP Colfondos o de la afiliada sobre el contenido de dicha decisión.

En síntesis, el Departamento de Caldas no se declaró incompetente para resolver la solicitud de bono pensional, sino que negó la misma por considerar que no tenía el certificado laboral idóneo para proceder al reconocimiento y pago del bono pensional y además por cuanto la afiliada no pertenece al grupo de funcionarios reconocidos como beneficiarios del extinto Fondo de Pasivo Prestacional del Sector Salud, pues no figura en la Resolución 02937 de 20 de noviembre de 2000, emanada del Ministerio de Salud, razón por la cual en su criterio debió hacerlo la entidad hospitalaria empleadora.

Sobre los elementos necesarios para dirimir un conflicto de competencia administrativa la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado<sup>2</sup> ha relacionado los siguientes que interesan a la presente discusión:

*“i) que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.*

*ii) que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular.*

(...)

*Por lo anterior, es procedente señalar que se cumple con el requisito legal de que el conflicto versa sobre una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.*

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ Bogotá D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00139-00(C) Actor: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – DIRECCIÓN DISTRITAL DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO

*Ambas autoridades administrativas negaron tener la competencia para conocer de la petición de certificación mencionada, por lo que se está al frente de un conflicto negativo de competencias administrativas."*

En el presente asunto el conflicto que describe la AFP Colfondos versa sobre una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta; sin embargo, el Tribunal observa que ni la Dirección Territorial de Salud de Caldas ni la ESE Hospital San José de Aguadas, Caldas, negaron tener la competencia para conocer de la petición de expedición de bono pensional.

La misma Corporación<sup>3</sup> precisó en otro asunto lo que seguidamente se cita, en relación con la función de definir la autoridad competente para adelantar un trámite administrativo y la imposibilidad de pronunciarse en este tipo de trámites sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama:

*"El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.*

*Las eventuales alusiones que se haga a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia."*

Lo examinado permite también inferir que la discusión propuesta por la AFP Colfondos hace parte de un conflicto de la seguridad social que debe ser dirimido por el juez natural, con el desarrollo de todas las etapas de un proceso ordinario, con vinculación del Departamento de Caldas, la Dirección Territorial de Salud de Caldas, la ESE Hospital San José de Aguadas, Caldas, la señora Rubiela del Socorro Castaño Giraldo, entre otros, y no del escenario del conflicto negativo de competencias regulado en el artículo 39 del CPACA.

En efecto, la presente solicitud no busca que se defina la autoridad competente para pronunciarse sobre la emisión de bono pensional, sino que pretende que sin desarrollarse un proceso ordinario se determine en este caso la autoridad que debe reconocer y pagar el mencionado bono.

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ, Bogotá D.C., doce (12) de octubre de dos mil veintiuno (2021), Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00102-00(C), Actor: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), Referencia: CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

La Sala advierte que en el fondo del asunto propuesto por la AFP Colfondos está en discusión no solo la entidad empleadora de la señora Rubiela del Socorro Castaño Giraldo, ya que se discute si lo fue el Hospital San José de Aguadas, Caldas, la Dirección Territorial de Salud de Caldas, el Servicio de Salud de Caldas-Fondo Prestaciones Sociales o el Departamento de Caldas, sino también la certificación laboral de la señora Castaño Giraldo y las entidades que deben asumir pagos como el reclamado por empleados que no se incluyeron en el Fondo de Pasivo Prestacional del Sector Salud.

Todo lo anterior va más allá de establecer una competencia para definir un trámite administrativo, razón por la cual la determinación de la entidad que deba reconocer y pagar un bono pensional debe ser el producto de un proceso ordinario en el que intervengan las autoridades mencionadas, las cuales sin lugar a dudas tienen la facultad de pronunciarse en vía administrativa sobre el bono que reclama la señora Castaño Giraldo.

De acuerdo con lo expuesto, en consideración de esta Sala de Decisión la presente solicitud de definición de competencias administrativa es improcedente en tanto: **i)** no se advierte actuación o negativa de la Dirección Territorial de Salud de Caldas y de la ESE Hospital San José de Aguadas, Caldas, sobre la competencia de tales entidades para conocer y definir sobre el bono pensional de la señora Rubiela del Socorro Castaño Giraldo; **ii)** el Departamento de Caldas no se declaró incompetente para resolver sobre el bono pensional de la señora Castaño Giraldo, sino que por el contrario emitió una respuesta clara y de fondo sobre la materia, al margen del acuerdo o desacuerdo de la AFP Colfondos o de la afiliada sobre el contenido de dicha decisión; **iii)** la pretensión del escrito con el que se propone conflicto de competencias administrativo desborda el alcance del artículo 39 del CPACA, en tanto la discusión propuesta debe ser dirimida por el juez natural después de adelantar un proceso ordinario en el que se vinculen las entidades que pueden concurrir en el reconocimiento y pago de dicho bono.

*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,*

#### RESUELVE

**Primero.** DECLARAR improcedente el conflicto de competencia administrativa que propone la AFP Colfondos, entre la Dirección Territorial de Salud de Caldas y la ESE Hospital San José de Aguadas, Caldas.

**Segundo. COMUNICAR** la presente decisión a la AFP Colfondos.

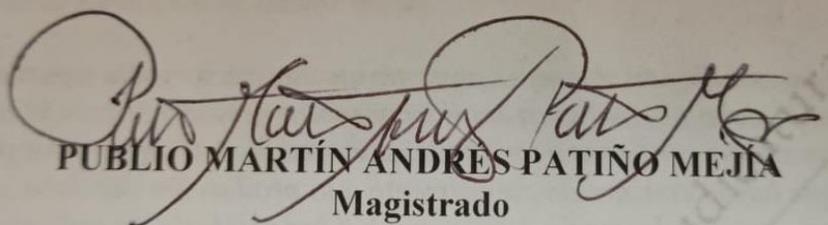
**Tercero.** Contra esta decisión no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Cuarto.** Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previo el desglose dispuesto en precedencia, y **HÁGANSE** las anotaciones correspondientes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

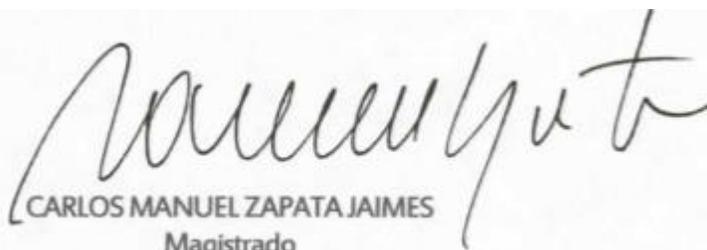
**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **010**

FECHA: **25/01/2023**



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



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

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.I.: 016**

**Asunto:** Resuelve apelación contra auto – Confirma  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-33-33-004-2021-00251-03  
**Demandante:** Diana Marcela Ostos Acuña  
**Demandados:** Municipio de La Dorada  
Concejo Municipal de La Dorada

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta nº 002 del 20 de enero de 2023**

Manizales, veinte (20) de enero de dos mil veintitrés (2023).

### **ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por el literal h) del numeral 2 del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, en concordancia con el numeral 5 del artículo 243 *ibidem*, corresponde a esta Sala de Decisión desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del veintitrés (23) de mayo de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, a través del cual negó medida cautelar en el proceso de la referencia.

### **ANTECEDENTES**

#### **Demanda**

El 14 de octubre de 2021<sup>2</sup>, obrando a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Diana Marcela Ostos Acuña instauró demanda contra el Municipio de La Dorada<sup>3</sup>, con el fin de obtener la nulidad de los siguientes actos administrativos:

---

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

<sup>2</sup> Archivo nº 02 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>3</sup> Archivos nº 01 y 05 del cuaderno 1 del expediente digital.

1. Acuerdo n° 005 del 29 de agosto de 2020, con el cual el Concejo Municipal de La Dorada otorgó al alcalde de ese municipio facultades *pro tempore* para ejercer precisas funciones de dicha corporación.
2. Decreto n° 148 del 20 de agosto de 2021, con el cual se establece la planta global de empleos de la administración municipal de la alcaldía de La Dorada.
3. Decreto n° 150 del 20 de agosto de 2021, con el cual se hacen unas incorporaciones a la planta de empleos de la administración municipal de la alcaldía de La Dorada.
4. Decreto n° 151 del 20 de agosto de 2021, con el cual se hacen unas supresiones de empleos de la planta global de la administración municipal de la alcaldía de La Dorada.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, la parte demandante solicitó lo siguiente:

1. Que se ordene al Municipio de La Dorada reintegrar a la señora Diana Marcela Ostos Acuña al cargo que venía desempeñando, o a otro empleo de igual o superior categoría, de funciones y requisitos afines para su ejercicio, con la retroactividad al día y fecha de su retiro del servicio.
2. Que se condene al Municipio de La Dorada a reconocer y pagar a favor de la señora Diana Marcela Ostos Acuña todas las sumas correspondientes a sueldos, primas, bonificaciones, cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones y demás emolumentos dejados de percibir inherentes a su cargo, así como los beneficios extra legales dispuestos en las convenciones colectivas vigentes. Lo anterior, con efectos a partir de la fecha de retiro del cargo y hasta cuando sea reincorporada al servicio, incluyendo el valor de los aumentos que hubiera decretado con posterioridad al retiro del cargo.
3. Que se ordene la actualización de la condena de conformidad con lo previsto por el artículo 187 del CPACA.
4. Que se disponga para todos los efectos que no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio.
5. Que se reconozca la existencia de un despido sin justa causa, en razón

de lo cual se ordene el pago de la indemnización respectiva.

6. Que se condene al reconocimiento y pago de la indemnización por falta de pago o indemnización moratoria, correspondiente a un día de salario (último recibido por la empleada) por cada día de retraso en el pago, contados desde el día del retiro del cargo y hasta la fecha que se materialice el pago de la totalidad de las acreencias laborales.
7. Que se ordene el reconocimiento y pago de la sanción por no pago de las cesantías desde que fue desvinculada y hasta cuando sea efectivamente reintegrada al cargo.
8. Que se condene al reconocimiento y pago de la sanción por no pago de intereses a las cesantías, desde que fue desvinculada y hasta cuando sea efectivamente reintegrada al cargo.
9. Que se ordene el cumplimiento del fallo en los estrictos términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.
10. Que se condene en costas y agencias en derecho.

Como fundamento fáctico de la demanda, se expuso lo siguiente:

1. La señora Diana Marcela Ostos Acuña ingresó a trabajar en el Municipio de La Dorada el 19 de septiembre de 2016.
2. La accionante participó en concurso público realizado en septiembre de 2018 por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), para ocupar vacante en el Municipio de La Dorada.
3. Luego de superar las etapas del concurso, la demandante fue nombrada el 14 de abril de 2020 en el cargo de Profesional Universitario Especializado Código 222 Grado 8 de la planta globalizada del Municipio de La Dorada.
4. El 4 de enero de 2021 se le realizó a la señora Diana Marcela Ostos Acuña la calificación definitiva de su período de prueba, obteniendo un resultado del 100%, esto es, de máxima calificación y de nivel sobresaliente.
5. El 23 de agosto de 2021, se le realizó a la actora la calificación de desempeño laboral por el jefe inmediato, arrojando una calificación del 100%, ubicada en el nivel sobresaliente.

6. El Municipio de La Dorada realizó una reestructuración administrativa con fundamento en el Acuerdo n° 005 del 29 de agosto de 2020, y en estudio de la firma Duque & Arango Asesores S.A.S.
7. El municipio demandado expidió los Decretos n° 148 del 20 de agosto de 2021, n° 150 del 20 de agosto de 2021, y n° 151 del 20 de agosto de 2021, con los cuales, en su orden, estableció la planta global de empleos de la administración municipal de la alcaldía de La Dorada, hizo unas incorporaciones a dicha planta de empleos, y efectuó unas supresiones de empleos de la misma.
8. Con ocasión de esa reestructuración, se eliminó el cargo que ocupaba la accionante.
9. A la señora Diana Marcela Ostos Acuña no se le notificó acto alguno de manera personal, sino que sólo se le entregó un comunicado el 26 de agosto de 2021, en el que la directora de personal del Municipio de La Dorada le señaló que el cargo había sido suprimido, que su trabajo terminaba el 31 de agosto de 2021 y que debía realizar la entrega del puesto de trabajo.
10. A la demandante no se le informó que tenía derecho a presentar recurso de apelación o reposición frente a la decisión de la administración, no se le puso de presente la posibilidad de ejercer el derecho preferencial a ser incorporada en igual empleo o equivalente en la nueva planta de personal, ni tampoco se le informó que de no ser posible podía optar por ser reincorporada a empleo igual o equivalente o a recibir indemnización, como lo ordena el artículo 44 de la Ley 909 de 2004.
11. Mediante sentencia del 15 de septiembre de 2021, el Juzgado Promiscuo de Familia de La Dorada decretó medida provisional transitoria, suspendiendo los efectos de los actos administrativos demandados, mientras los funcionarios acudían ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
12. Pese a los requisitos exigidos para el cargo de Profesional Especializado Código 222 Grado 8, las funciones del mismo, en razón de la reestructuración, fueron asignadas al Profesional Universitario Código 219 Grado 02, quien no tiene el perfil ni la competencia para ello.
13. El tercero contratado por el Municipio de La Dorada para realizar la

medición de la carga laboral de la señora Diana Marcela Ostos Acuña, no siguió la guía de rediseño institucional para las entidades públicas del orden territorial (versión 2 2018) dispuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

14. A iniciativa del señor alcalde de La Dorada, y con fundamento en presuntos problemas económicos derivados del crecimiento de los gastos de funcionamiento de la planta de personal, el Concejo Municipal de dicha entidad territorial expidió el Acuerdo n° 005 de 2020, con el cual le otorgó facultades *pro tempore* para ejercer precisas funciones de dicha corporación.
15. Pese a la motivación de existencia de déficit financiero por el valor de la planta de cargos del Municipio de La Dorada, esta entidad suscribió durante el año 2018 y los años subsiguientes, innumerables contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en actividades misionales, que evidencian realmente una nómina paralela que contradice la justificaron de los actos administrativos de reorganización administrativa.
16. La señora Diana Marcela Ostos Acuña es madre cabeza de familia de dos hijos adolescentes que dependen de los ingresos de aquella para su sostenimiento.

### **Reparto y admisión de la demanda**

El conocimiento del citado proceso correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales<sup>4</sup>, el cual admitió la demanda con auto del 9 de marzo de 2022<sup>5</sup>, luego de que ésta fuera corregida atendiendo lo señalado por dicho despacho judicial en auto del 18 de noviembre de 2021<sup>6</sup>.

### **Solicitud de medida cautelar**

En el mismo escrito de demanda<sup>7</sup>, la parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos atacados, por considerar que trasgreden las siguientes normas: Constitución Política de Colombia: artículos 1, 2, 13, 25, 29 y 209; CPACA: artículos 3 –numerales 1, 2, 3, 5 y 9– y 137 –inciso 2º–; y Acuerdo 33 del 13 de marzo de 2018 que establece el

---

<sup>4</sup> Archivo n° 02 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>5</sup> Archivo n° 07 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>6</sup> Archivo n° 04 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>7</sup> Páginas 14 a 20 del archivo n° 05 del cuaderno 1 del expediente digital.

reglamento interno del Concejo Municipal de La Dorada: artículo 3 – numerales 3 y 6– y 33 –numeral 8–.

En efecto, indicó que pese a que la motivación de los actos administrativos demandados se soportó única y exclusivamente en la presunta existencia de un déficit financiero ocasionado por los gastos de funcionamiento, lo cierto es que los gastos de la entidad territorial están determinados por la existencia de una nómina paralela que implica gastos que superan la nómina correspondiente a los 66 funcionarios que fueron desvinculados del municipio.

En ese sentido, adujo que es falsa la motivación de los actos atacados, pues lo que verdaderamente existe es un encubrimiento de la existencia de una nómina paralela, que poco a poco va desplazando al servidor público en detrimento de sus derechos laborales y de carrera administrativa.

Sostuvo que con los actos demandados se violó la prevalencia del interés general, se omitió el deber de proteger los derechos de los ciudadanos, se incumplió el deber de garantizar un trato igualitario a los funcionarios, por darle prelación a la nómina paralela y a la prestación de servicios profesionales, afectando de manera grave el derecho al trabajo de los funcionarios de carrera administrativa, pretermitiendo aplicar debidamente las normas que obligaban a reconocer la existencia de una nómina paralela y, por tanto, ordenar su reducción para obtener el fin financiero pretendido.

Manifestó que el Decreto 151 del 20 de agosto de 2021 incurre en dos causales de nulidad, ya que no sólo fue expedido de forma irregular sino que también fue emitido con violación del derecho de audiencia y defensa. Lo anterior, en la medida en que omitió establecer que frente al mismo acto procedía el recurso de reposición, y también desconoció el deber legal de notificación particular, impidiendo que la afectada hiciera uso de la facultad que tenía de optar por indemnización o reincorporación en un cargo similar.

Explicó que el Acuerdo nº 005 de 2020 incumplió un elemento vital para su legalidad y vigencia, cual es la publicidad del acto en la gaceta del concejo municipal, motivo por el cual se encuentra viciado de nulidad, en tanto incurrió en un grave vicio en su formación.

Afirmó que existe un perjuicio irreparable del derecho fundamental al mínimo vital de la demandante y de su familia, como quiera que al entrar en vigencia los actos demandados, que están viciados de nulidad como se indicó anteriormente, la señora Diana Marcela Ostos Acuña no va tener ingresos periódicos, pues fue despedida de manear irregular.

Añadió que también existe un perjuicio irremediable en cuanto a los derechos laborales y de carrera administrativa, ya que sería imposible reparar materialmente no lo económico sino la seguridad, tranquilidad y confianza en un cargo público obtenido como producto de un concurso público realizado por el Estado.

### **Trámite procesal de la medida cautelar**

De la solicitud de medida cautelar formulada por la parte accionante se corrió traslado a la parte accionada mediante auto del 9 de marzo de 2022<sup>8</sup>.

El Municipio de La Dorada se pronunció frente a la medida cautelar<sup>9</sup>, manifestando su oposición a la misma, por cuanto consideró que en este caso no se acreditan los presupuestos legales y jurisprudenciales para la suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

En efecto, adujo que no existe ninguna violación de una norma superior, en tanto el proceso de modernización y reestructuración de la planta de personal, así como la supresión de algunos cargos, se ajustaron a las exigencias establecidas en el ordenamiento jurídico vigente. Lo anterior, en la medida en que el alcalde municipal se encontraba facultado por el Concejo Municipal de La Dorada para adoptar una nueva estructura administrativa que implicara la modernización institucional del municipio, y por la Constitución y la ley para crear y suprimir los empleos de la planta de personal adoptada dentro de esa nueva estructura administrativa, bajo el cumplimiento de los requisitos y presupuestos señalados en las normas correspondientes y en los lineamientos y directrices fijados por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Sostuvo que las afirmaciones de la parte demandante respecto de la inexistencia de un déficit fiscal y de la configuración de una nómina paralela, no desvirtúan las prolijas razones en que se fundamentó la administración municipal para llevar a cabo la reestructuración y que demuestran que la finalidad de tal proceso era la de contar con una estructura organizacional que le permitiera a la entidad responder a las funciones legales y a las necesidades administrativas, sin dejar de lado la racionalización del gasto público.

Expuso que no es cierta la afirmación de la demandante en punto a que existe una nómina paralela en el municipio que impacta directamente los

---

<sup>8</sup> Archivo n° 08 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>9</sup> Archivo n° 11 del cuaderno 1 del expediente digital.

gastos de funcionamiento de la administración municipal, pues intencionalmente se omite referir que la fuente presupuestal real de asunción de los gastos por los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión durante los años 2018 a 2020, no corresponde al rubro de gastos de funcionamiento sino a recursos provenientes tanto de los ingresos corrientes de libre destinación como del Presupuesto del Sistema General de Regalías y de Participaciones.

Aseguró que, por lo contrario, está demostrado que el crecimiento superior de los gastos de funcionamiento por la incidencia directa de los gastos de personal, en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, hizo necesaria la reestructuración y modernización de la planta de personal del municipio.

Refirió entonces que no es cierto que los actos demandados se encuentren falsamente motivados, ya que está desvirtuada la inexistencia de un déficit fiscal y la configuración de una nómina paralela.

De otra parte, explicó que el Decreto 151 de 2021 se expidió sin afectar los requisitos sustanciales para la decisión adoptada y sin violación del derecho de audiencia y defensa, como quiera que al tratarse de un acto administrativo de ejecución o cumplimiento de los actos generales constituidos por el Acuerdo Municipal 005 de 2020 y los Decretos 147, 148, y 150 de 2021, no se debía notificar sino comunicar –como se hizo en este caso– y no es susceptible de recurso alguno conforme lo señala el artículo 75 del CPACA.

Aclaró que los derechos del empleado de carrera administrativa, en caso de supresión del cargo, no se circunscriben exclusivamente al derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta, sino que, además, contemplan la posibilidad de ser indemnizados por parte de la administración, cuando no sea posible proveer dicha incorporación, lo cual no ha podido efectuarse debido a que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales en su Sala Civil – Familia, ordenó dejar sin efectos de modo provisional los Decretos 147, 148 150 y 151 del 20 de agosto de 2021 por un término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación del fallo, para que se acudiera a esta Jurisdicción a fin de ejercer las acciones pertinentes en defensa de sus intereses y solicitar las medidas cautelares correspondientes.

En cuanto a la supuesta omisión de publicación del Acuerdo Municipal 005 de 2020 en la gaceta del concejo, la entidad precisó que dicho acto general sí se publicó en la página web de dicha corporación, esto es, a través de otro

medio que cumple la misma finalidad. Acotó que aún si se hubiera omitido este trámite, ello no generaría la nulidad del acto ni lo tornaría ilegal, pues lo que se hubiera afectado sería su eficacia y no su validez ni su existencia, figuras que claramente confunde la parte demandante.

Manifestó que en el evento que se considere que se cumplen los requisitos para la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos impugnados, debe tenerse en cuenta que con esa medida cautelar se estaría concediendo una prerrogativa bajo el desconocimiento de sus presupuestos legales y, además, se generaría una grave afectación a las finanzas del Municipio de La Dorada, lo cual tendría como consecuencia directa e inmediata la afectación del interés general y la garantía de los derechos fundamentales de los habitantes de la entidad territorial, como quiera que se verían menoscabados muchos de los programas o proyectos que se ejecutan en cumplimiento de sus objetivos y cometidos estatales.

En ese sentido, solicitó negar la suspensión provisional, en desarrollo del principio de colaboración armónica en la realización de los fines de las diferentes Ramas y Órganos del Poder Público, bajo el criterio orientador del principio de la sostenibilidad fiscal.

### **LA PROVIDENCIA RECURRIDA**

Por auto del 23 de mayo de 2022<sup>10</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales negó la medida cautelar solicitada, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Sostuvo que las plantas de personal de las entidades estatales pueden verse expuestas a reformas, eso sí, justificadas en las necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, basadas en estudios técnicos que así lo demuestren y que deben contemplar como mínimo aspectos relacionados con: **i)** análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo; **ii)** evaluación de la prestación de los servicios; y **iii)** evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

Indicó que para lograr la suspensión de los actos administrativos es requisito indispensable que el Juez, del simple cotejo de las normas, y a simple vista, determine que aquellos violan las disposiciones invocadas en la demanda, cuando tal violación surja del análisis de los actos atacados y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas. Afirmó la Juez que tal situación no se advertía en el caso concreto y que por lo contrario, era imprescindible un

---

<sup>10</sup> Archivo nº 12 del cuaderno 1 del expediente digital.

amplio debate probatorio a fin de establecer a cuál de las partes le asiste la razón.

Manifestó que la evaluación que la parte actora pretende va indefectiblemente ligada al estudio del material probatorio y de razonamientos precisos sobre todos los elementos tomados en consideración por la autoridad administrativa al momento de decidir sobre la modificación de la planta de personal del Municipio de La Dorada; panorama que en el momento no se encuentra desarrollado en plenitud para tomar una decisión de mérito.

Afirmó que se requiere un análisis probatorio relativo al fondo del asunto, que lleve, de un lado, a verificar todas esas afirmaciones hechas por la demandante sobre nómina paralela, y de otro, a determinar si alguna de ellas de manera individual o en conjunto generan la anulación de la actuación administrativa que retiró de la entidad a la accionante.

Refirió que la falta de notificación del acto particular no es un requisito para su existencia ni para su validez, sino para que pueda producir los efectos a que está destinado. En ese sentido, los efectos de la irregularidad planteada por la parte actora deben ser analizados en conjunto con los demás elementos probatorios que se decreten a cargo de la parte demandante y de la entidad.

Respecto de la afirmación relativa a que no se reconoció la facultad de la afectada de optar por la indemnización o reincorporación en un cargo similar, la Juez indicó que esa sola circunstancia tampoco conlleva a suspender la actuación administrativa demandada y, además, señaló que con los elementos de prueba aportados con la demanda no se reúnen los elementos jurídicos suficientes para determinar la existencia de tal omisión.

En cuanto la falta de publicación del acuerdo demandado, la Juez *a quo* sostuvo que ello no permite la suspensión de la actuación atacada, pues conforme lo ha precisado el Consejo de Estado, la falta de publicidad de los actos generales no genera nulidad sino inoponibilidad.

Finalmente, respecto del supuesto perjuicio irremediable que afecta el mínimo vital de la parte demandante, la Juez de primera instancia refirió que en el expediente no reposaba medio de prueba alguno que sustentara tal afirmación, siendo improcedente inferir su ocurrencia, máxime cuando la Corte Constitucional ha advertido que no cualquier variación en los ingresos implica necesariamente una vulneración de ese derecho.

## RECURSOS DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACION

Inconforme con la decisión adoptada por la Juez *a quo*, la parte accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación<sup>11</sup>, reiterando que existe trasgresión directa de las normas invocadas en la solicitud de suspensión provisional, la cual es evidente, si se tiene en cuenta que existe prueba que da cuenta de que el Municipio de La Dorada tiene una nómina paralela permanente por contratos directos de prestación de servicios por valores constantes de hasta \$4.011'487.145, lo que desdice el supuesto déficit financiero que constituyó la motivación de los actos demandados.

Afirmó que en el expediente está demostrado que la demandante tiene una relación laboral con el Municipio de La Dorada, de la cual deriva sus ingresos, lo que permite inferir que si los actos demandados cobran vigencia al no decretarse su suspensión provisional, la accionante indiscutiblemente dejaría de recibir su salario y, como consecuencia de ello, se afectará su derecho al mínimo vital.

Expuso que con fundamento en el artículo 83 de la Constitución Política, es procedente en este caso presumir la buena fe y partir de la base que existe un perjuicio irremediable para la demandante por la cesación de su empleo, sin necesidad de acreditar sumariamente que tiene o no propiedades y/u otros ingresos.

### DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Con auto del 16 de agosto de 2022<sup>12</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales negó la reposición del auto que a su vez negó la solicitud de medida cautelar, con fundamento en que el recurso no contiene elementos diferentes a los ya analizados en el auto recurrido.

Reiteró que del análisis y/o confrontación de los actos demandados con las normas superiores invocadas, hasta este momento procesal, no se evidencia la violación alegada, y tampoco la configuración de un perjuicio irremediable.

Adujo que, como lo señaló el Consejo de Estado en providencia del 6 de junio de 2022<sup>13</sup>, si uno de los problemas jurídicos principales está relacionado con pruebas que son concluyentes para edificar la sentencia y, que al momento de decidir la medida cautelar no están controvertidas o son

---

<sup>11</sup> Archivo nº 14 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>12</sup> Archivo nº 18 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>13</sup> Radicación número: 11001-03-25-000-2021-00222-00(1385-2021).

de aquellas que requieren ser complementadas, se puede argumentar que para el despacho judicial existe una duda razonable, pues para poder despachar favorablemente las pretensiones de la demanda se requiere el recaudo y valoración probatoria que lleve a verificar todas esas afirmaciones que hace la demandante y a determinar si alguna de ellas de manera individual o en conjunto justifican la anulación de la actuación administrativa que retiró de la entidad a la accionante.

### **TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 9 de septiembre de 2022<sup>14</sup>, y allegado el 12 del mismo mes y año al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>15</sup>.

## **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

### **Procedibilidad y oportunidad del recurso de apelación interpuesto**

Atendiendo lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 243 del CPACA, el auto que niega una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación y, en tal sentido, es procedente la impugnación aquí formulada contra la providencia del 23 de mayo de 2022.

Adicionalmente, la alzada fue presentada en término oportuno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 244 del CPACA.

### **Problema jurídico**

El problema jurídico que se debe resolver en el *sub examine* se centra en dilucidar la siguiente cuestión:

*¿Se cumplen en el caso concreto los requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados?*

### **De las medidas cautelares en el CPACA**

El artículo 229 del CPACA, en lo que concierne a la procedencia de medidas cautelares en los procesos contenciosos administrativos, dispone:

---

<sup>14</sup> Archivo nº 001 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>15</sup> Archivo nº 002 del cuaderno 2 del expediente digital.

*En todos los procesos (sic) declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

Instituye igualmente el inciso 2º de la mencionada norma, que la decisión que allí se adopte no implica prejuzgamiento, en tanto que en el párrafo único determina que las medidas cautelares, en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

De lo anterior se pueden extraer los siguientes elementos configurativos de las medidas cautelares:

- i) Regla general: proceden en todos los procesos declarativos.
- ii) Finalidad: garantizar de manera provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- iii) Sistema: “dispositivo” (a instancia de parte), “mixto” (en acciones populares y de tutela, a instancia de parte u oficiosamente).
- iv) Requisito especial: sustentarla debidamente.
- v) Oportunidad para decretarla: en cualquier estado del proceso, incluso antes de notificar el auto admisorio de la demanda.
- vi) Providencia que la decreta: auto motivado separado.
- vii) Naturaleza de la decisión: no significa prejuzgamiento.

### **La suspensión provisional de un acto administrativo**

La fuente constitucional de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es el artículo 238 de la Carta que faculta a esta jurisdicción especializada para “(...) *suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial*”.

El artículo 230 de CPACA, una vez prevé que las medidas cautelares pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión, en su numeral 3 establece como uno de los mecanismos para materializarlas, el de “*suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo*”, disposición que constituye tanto una medida de suspensión como preventiva.

Por su parte, el artículo 231 de la norma en cita, establece cuáles son los requisitos para decretar las medidas cautelares, así:

*Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.*

En tal sentido, para que proceda la suspensión de un acto administrativo por vulneración de las disposiciones invocadas en la respectiva solicitud, se requiere: **i)** que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores indicadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas; y **ii)** si se solicita restablecimiento del derecho y/o indemnización de perjuicios, debe aportarse prueba siquiera sumaria de los mismos.

El Consejo de Estado ha sostenido que en lo que se refiere a la suspensión provisional de los actos administrativos, el CPACA introdujo una modificación sustancial, en tanto prescindió de la expresión “*manifiesta infracción*” a la cual hacía alusión el Código Contencioso Administrativo (CCA), y en su lugar dispuso que dicha medida cautelar procedía cuando la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud

respectiva, surgiera del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. En otras palabras, con el CPACA se habilitó al Juez para realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino uno en el que puede apreciar las pruebas aportadas con tal fin.

En ese sentido, *“(...) la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.”*<sup>16</sup>.

Ahora bien, la Alta Corporación también ha precisado que lo anterior es así *“(...) lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, “[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”*<sup>17</sup>. Acotó el Consejo de Estado que la transgresión de las normas superiores invocadas debe surgir *“(...) de manera ostensible, es decir, de la simple comparación entre estas y los actos acusados o del estudio de las pruebas allegadas con el libelo, sin necesidad de profundos razonamientos.”*<sup>18</sup>.

### **Examen del caso concreto**

De acuerdo con lo expuesto en el recurso de apelación que convoca la atención de esta Sala, la parte actora se ratifica en la procedencia de la solicitud de medida cautelar, con sustento en la supuesta falsa motivación de los actos administrativos demandados, ya que, contrario a lo expuesto en la parte motiva de éstos, no existe déficit financiero ocasionado por los gastos de funcionamiento, sino por el encubrimiento de una nómina paralela producto de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión que ha suscrito la entidad territorial desde 2018 hasta 2020, la cual genera innumerables gastos que no sólo tornan ilógico el fundamento de la reestructuración y de la supresión del cargo de la demandante, sino que además superan la nómina correspondiente a los 66 funcionarios que fueron

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Auto del 3 de diciembre de 2012. Radicado número: 11001-03-24-000-2012-00290-00.

<sup>17</sup> Al respecto, pueden consultarse las providencias del 30 de junio de 2016 (Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00369-00) y del 29 de agosto de 2013 (Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12)), de las Secciones Primera y Segunda respectivamente, con ponencia de los Consejeros Guillermo Vargas Ayala y Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>18</sup> Al respecto, pueden consultarse las providencias del 7 de diciembre de 2016 (Radicación número: 11001-03-27-000-2014-00042-00(21171)) y del 29 de agosto de 2013 (Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12)), de las Secciones Cuarta y Segunda respectivamente, con ponencia de los Consejeros Hugo Fernando Bastidas Bárcenas (E) y Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

desvinculados del municipio, en detrimento de sus derechos laborales y de carrera administrativa.

Al confrontar los actos demandados con las normas invocadas como transgredidas, este Tribunal no advierte, sin necesidad de profundos razonamientos, la violación de aquellas que amerite la suspensión provisional de tales actos.

Debe tenerse en cuenta que la vulneración del ordenamiento jurídico reprochada irradia la totalidad del proceso de reestructuración adelantado por el Municipio de La Dorada, en virtud del cual se suprimió el cargo que ocupaba la accionante, lo que significa que el análisis que debe realizarse para establecer la aparente ilegalidad de los actos atacados que viabilice el decreto de la medida cautelar, implica una valoración de fondo que es propia de la fase de juzgamiento más que de este primer momento del proceso, para la cual se requiere además el examen juicioso de las pruebas allegadas y las que se requieran.

Es evidente que en esta etapa procesal no cuenta la Sala con las pruebas suficientes para esclarecer en este momento primigenio del proceso, si efectivamente la motivación de los actos demandados resulta contraria a la realidad y, concretamente, si obedece a la causa alegada en la demanda, cual es la existencia de una supuesta nómina paralela del municipio.

En criterio de este Tribunal no es procedente suspender provisionalmente los efectos jurídicos de los actos demandados con fundamento solamente en la inferencia que hace la parte actora en torno a la real motivación del déficit financiero que llevó al proceso de reestructuración de la planta de personal del Municipio de La Dorada.

Por lo anterior, este Tribunal considera que no hay lugar a decretar la medida cautelar y, por lo tanto, confirmará la decisión de primera instancia.

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

## RESUELVE

**Primero.** CONFÍRMASE el auto del veintitrés (23) de mayo de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del

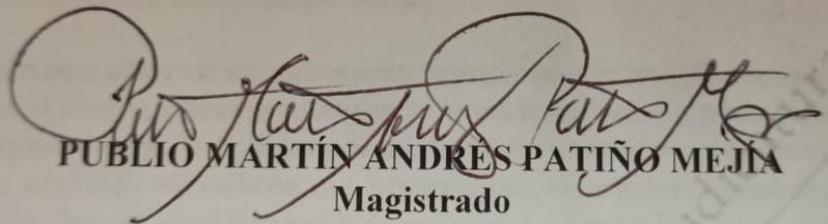
Circuito de Manizales, con el cual negó la medida cautelar solicitada por la señora Diana Marcela Ostos Acuña dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido contra el Municipio de La Dorada y el Concejo Municipal de dicha entidad territorial.

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

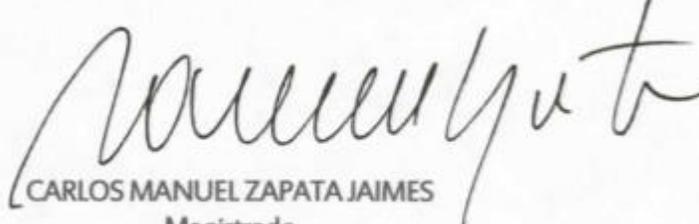
**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. 010

FECHA: 25/01/2023



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



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

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**A.I.: 017**

**Asunto:** Resuelve apelación contra auto – Confirma  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-33-39-005-2021-00249-03  
**Demandante:** Alirio Antonio Veloza Roa  
**Demandado:** Municipio de Victoria

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta nº 002 del 20 de enero de 2023**

Manizales, veinte (20) de enero de dos mil veintitrés (2023).

### ASUNTO

De conformidad con lo previsto por el literal h) del numeral 2 del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, en concordancia con el numeral 5 del artículo 243 *ibidem*, corresponde a esta Sala de Decisión desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del veintidós (22) de agosto de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, a través del cual negó medida cautelar en el proceso de la referencia.

### ANTECEDENTES

#### **Demanda**

El 20 de octubre de 2021<sup>2</sup>, obrando a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor Alirio Antonio Veloza Roa instauró demanda contra el Municipio de Victoria<sup>3</sup>, con el fin de obtener la nulidad de los siguientes actos administrativos:

---

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

<sup>2</sup> Archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>3</sup> Archivos nº 02 y 07 del cuaderno 1 del expediente digital.

1. Resolución n° IP-RS-05-2021 del 18 de marzo de 2021, con la cual el Inspector de Policía y Tránsito Municipal de Victoria resolvió una querrela por comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles.
2. Resolución n° 161 del 4 de junio de 2021, con la cual el Alcalde del Municipio de Victoria resolvió el recurso de apelación.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, la parte demandante solicitó lo siguiente:

1. Que se ordene al Municipio de Victoria permitir que el señor Alirio Antonio Veloza Roa siga disfrutando del permiso del uso del espacio público otorgado por el Municipio de Victoria, en la carrera 7ª con la terminación de la calle 9ª de la citada localidad.
2. Que se condene al Municipio de Victoria a pagar a favor de la parte demandante la suma equivalente a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a título de indemnización por concepto de daños morales.
3. Que se condene al Municipio de Victoria a pagar a favor de la parte demandante la suma equivalente a 27 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2021, a título de indemnización por concepto de daños materiales en la modalidad de daño emergente, en razón del contrato de prestación de servicios que suscribió con el apoderado que lo representa.
4. Que se ordene a la entidad demandada cumplir la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA.
5. Que se condene a la entidad accionada al pago de las costas y agencias en derecho.

Como fundamento fáctico de la demanda, se expuso lo siguiente:

1. Desde el 2 de septiembre de 1988, el señor Alirio Antonio Veloza Roa obtuvo permiso especial otorgado por el señor alcalde del Municipio de Victoria, para el uso de suelo, concretamente del espacio público ubicado en la carrera 7ª con la terminación de la calle 9ª de la citada localidad.

2. Con ocasión de lo anterior, el señor Alirio Antonio Veloza Roa ubicó allí el establecimiento de comercio de venta de carne a la llanera, denominado "*Piqueteadero la Fuente del Sabor*"; negocio que está registrado en la Cámara de Comercio de La Dorada, Puerto Boyacá, Puerto Salgar y oriente de Caldas.
3. A fin de ajustar su actividad mercantil, el señor Alirio Antonio Veloza Roa se inscribió ante Industria y Comercio del Municipio de Victoria, y ha venido pagando cumplidamente en los seis (6) últimos años, sus obligaciones tributarias con la entidad territorial.
4. Para seguir utilizando el espacio concedido por la Alcaldía de Victoria para su explotación económica, el accionante ha efectuado los siguientes actos: **i)** se registró ante el Hospital San Simón de Victoria, el cual expidió certificado médico de manipulación de alimentos; y **ii)** se registró ante el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Victoria, el cual certificó que cumplía los requisitos de protección contra incendios.
5. El accionante ha venido cumpliendo las exigencias de orden público, a tal punto que ha sido la misma entidad demandada la que ha emitido dos certificados dando fe del cumplimiento en el uso de suelos por parte del demandante.
6. Desde el año 1988 hasta la fecha de presentación de la demanda, el señor Alirio Antonio Veloza Roa ha venido utilizando el espacio (suelo) autorizado por la propia administración municipal de Victoria.
7. A instancia de querrela de policía, el Inspector de Policía y Tránsito Municipal de Victoria determinó en Resolución n° IP-RS-05-2021 del 18 de marzo de 2021, que el señor Alirio Antonio Veloza Roa era infractor de las normas de los artículos 76 y 77 del Código Nacional de Policía y que por ende debía restituir el espacio en el que viene ejerciendo explotación económica de su establecimiento de comercio.
8. Contra el referido acto administrativo la parte actora interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto desfavorablemente por el alcalde del Municipio de Victoria a través de Resolución n° 161 del 4 de junio de 2021.
9. Pese a que el fundamento normativo utilizado por el Inspector de Policía y Tránsito Municipal de Victoria y el alcalde del Municipio de Victoria para la restitución del espacio público que ha venido ocupando el señor Alirio Antonio Veloza Roa, se refiere a una ocupación ilegal del

suelo o de un inmueble (artículos 77 y 140 –numeral 4– de la Ley 1801 de 2016), lo cierto es que en este caso el demandante siempre ha estado ocupando dicho espacio con permiso de la propia administración pública.

10. El Municipio de Victoria desconoce que la franja de terreno que viene utilizando el señor Alirio Antonio Veloza Roa de forma legal y permitida por la propia entidad territorial desde hace más de 30 años, no está afectando para nada el andén público que utilizan los peatones que por allí transitan.
11. Para evitar generar estorbo en la vía pública del andén, como erradamente lo han interpretado las autoridades implicadas en el caso, el señor Alirio Antonio Veloza Roa adecuó espacio físico en su vivienda para atender a clientes y comensales.
12. La administración pública pretende reubicar al señor Alirio Antonio Veloza Roa en el sector de las Galerías del Municipio de Victoria, una vez se realicen las obras que están pendientes de ejecutar en dicho sector.
13. El Instituto Agustín Codazzi indicó que el predio donde se está construyendo, y del cual se necesita se derribe el muro, corresponde a la calle 9ª, y que pertenece a proyección de vía pública, es un bien baldío.
14. Las decisiones administrativas enjuiciadas atentan contra la condición de comerciante del demandante, pues la administración municipal desconoce el permiso que le otorgó, alegando situaciones ajenas a la realidad, pues mientras no se ejecute algún proyecto en la vía, aquél puede seguir disfrutando y explotando económicamente dicha franja de terreno.
15. El desalojo y la reubicación del demandante en un espacio de tráfico totalmente diferente al de la carrera 7ª con calle 9, # 8-63 de Victoria, hacia las Galerías de dicho municipio, es una medida que no consulta con la realidad económica del establecimiento de comercio, pues éste no podría funcionar en el mismo horario que lo hace actualmente, requiere un espacio abierto por la naturaleza del negocio de venta de carne a la llanera, e implicaría el despido de al menos ocho (8) trabajadores.
16. El señor Alirio Antonio Veloza Roa no es un vendedor informal ilegal.

Por lo contrario, la actividad mercantil que ejerce se ajusta a aquellas autorizadas por el POT del Municipio de Victoria, resultando entonces completamente legal, máxime si cuenta con permiso especial para el uso y explotación económica de dicha franja de terreno.

17. El 30 de junio de 2021, el INVIMA emitió acta de inspección sanitaria con enfoque de riesgo para establecimientos de preparación de alimentos, indicando que el establecimiento de comercio del accionante cumple un estado favorable de los requerimientos.
18. Con el fin de defenderse de las decisiones administrativas que aquí se cuestionan, el accionante contrató los servicios jurídicos de un abogado por valor de \$27'255.780.
19. El 7 de julio de 2021 a las 8:00 p.m., compareció el Inspector de Policía y Tránsito Municipal de Victoria al domicilio del accionante, indicándole que debía cumplir la orden de policía dada por el Municipio de Victoria, so pena de realizar a la fuerza la restitución del espacio público.

### **Reparto y admisión de la demanda**

El conocimiento del citado proceso correspondió por reparto al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales<sup>4</sup>, el cual admitió la demanda con auto del 6 de abril de 2022<sup>5</sup>, luego de que ésta fuera corregida atendiendo lo señalado por dicho despacho judicial en auto del 18 de marzo de 2022<sup>6</sup>.

### **Solicitud de medida cautelar**

En el mismo escrito de demanda<sup>7</sup>, la parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos atacados, por considerar que éstos se expidieron con desviación de poder y falsa motivación, ya que los supuestos fácticos y normativos citados en ellos para ordenar el desalojo y reubicación se constituyen en un fundamento errado, equivocado y amañado que sólo busca perjudicarlo a como dé lugar.

Explicó que con los actos administrativos cuestionados se está aplicando de errónea el contenido de las disposiciones del Código Nacional de Policía, en

---

<sup>4</sup> Archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>5</sup> Archivo n° 08 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>6</sup> Archivo n° 06 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>7</sup> Páginas 3 a 8 del archivo n° 07 del cuaderno 1 del expediente digital.

un claro perjuicio del demandante, pues las circunstancias que pretende demostrar en el escenario procesal de la querrela no logran constituir en infractor de la norma de convivencia al actor.

Señaló que el accionante ha acreditado que no es un comerciante irregular o vendedor informal que necesite ser reubicado en un espacio que no atiende las condiciones de venta de sus productos (carne a la llanera) y otros, como los tradicionales que sí se venden fácilmente en la galería del Municipio de Victoria.

Adujo que la medida cautelar de suspensión provisional cumple los presupuestos previstos en el artículo 231 del CPACA, en concordancia con las normas citadas como quebrantadas en el acápite correspondiente de la demanda, esto es, los artículos 1, 2, 13, 16, 25, 29, 53, 209 y 333 de la Constitución Política.

Cuestionó que no obstante que el acto administrativo que dispuso la restitución del espacio público le otorgó al accionante un plazo para ello no mayor a 30 días, el Inspector de Policía y Tránsito Municipal de Victoria visitara el negocio 15 días antes del vencimiento de dicho plazo, para exigirle de forma intimidatoria mover de lugar la caseta so pena de hacerlo el mismo funcionario, ya que ello constituye una violación al debido proceso y una presión ilegal por la cual fue denunciado ante la Procuraduría.

Aseguró que con la decisión de desalojo y reubicación se generan evidentes perjuicios al demandante y a su grupo familiar.

Refirió que existe desviación de poder, ya que la determinación de correr cinco metros la caseta, implica que el demandante debe quitarla, lo que ocasiona el cierre de su negocio del cual él, su familia y sus empleados obtienen sus ingresos.

Consideró que con la orden de desalojo y reubicación en la galería del Municipio de Victoria desconoce la realidad económica de dos mercados, y además golpea a una clase económica con el tema de la pandemia por COVID-19, obligando al actor a sufrir una consecuencia negativa que lo llevaría a la quiebra, desconociendo de paso que éste cuenta con más de 55 años.

Expuso que se presenta igualmente un abuso del derecho por parte de la administración, pues la decisión se adoptó sin analizar que el actor tiene los permisos de uso de suelos, que no es un vendedor informal o ilegal, y que la verdadera razón del desalojo es la apertura o salida de una construcción que

fue hecha sin los permisos legales.

### **Trámite procesal de la medida cautelar**

De la solicitud de medida cautelar formulada por la parte accionante se corrió traslado a la parte accionada mediante auto del 6 de abril de 2022<sup>8</sup>.

El Municipio de Victoria no se pronunció frente a la medida cautelar.

### **LA PROVIDENCIA RECURRIDA**

Por auto del 22 de agosto de 2022<sup>9</sup>, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales negó la medida cautelar solicitada, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Sostuvo que al realizar la confrontación de los actos acusados con las normas invocadas como violadas en el acápite correspondiente de la demanda, no se advertía vulneración directa de las citadas disposiciones, pues en esta oportunidad debe concluirse que la situación relacionada con la proyección comercial del demandante se encuentra blindada con la opción de desplazamiento del establecimiento de comercio mientras se efectúa reubicación del comerciante por parte de la administración.

Manifestó que al no observar vulneración en los términos pretendidos en la solicitud de suspensión provisional, debe ser en la decisión de fondo en la cual el Juzgado evalúe la totalidad de los argumentos, junto con las pruebas oportunamente decretadas.

### **RECURSOS DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACION**

Inconforme con la decisión adoptada por el Juez *a quo*, la parte accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación<sup>10</sup>, manifestando que las decisiones administrativas controvertidas confrontan de manera directa normas constitucionales superiores, tales como los artículos 1, 2, 13, 16, 25, 29, 209 y 333.

Aseguró que está demostrado documentalmente y de forma sumaria que el accionante cuenta con los permisos otorgados por la administración municipal de Victoria para el uso y explotación legítima del espacio público en el que se encuentra su establecimiento de comercio.

---

<sup>8</sup> Archivo n° 09 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>9</sup> Archivo n° 18 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>10</sup> Archivo n° 20 del cuaderno 1 del expediente digital.

Manifestó que tal autorización se encuentra vigente desde el 2 de septiembre de 1988 y se ha ido renovando, de manera que el demandante ha actuado bajo el principio de confianza legítima, la cual se ha configurado a partir de los múltiples actos de la administración en los que se ha consentido y avalado la actividad legal que desarrolla.

Sostuvo que las decisiones administrativas contenidas en los actos administrativos controvertidos fueron intempestivas, lo que ha puesto en riesgo inminente al accionante frente a la seguridad jurídica que éste había venido teniendo a lo largo de los años en el ejercicio de su actividad comercial.

Refirió que tales decisiones sorpresivas socavan la confianza legítima que el actor puede conservar frente a la administración, pero además confrontan de manera directa disposiciones constitucionales como las referidas previamente, afectando sus derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso y a la igualdad, entre otros.

Aseguró que la decisión administrativa contenida en los actos objeto de este proceso transgrede de manera radical y sin un debido proceso administrativo las condiciones comerciales y económicas del demandante, al pretender trasladarlo de un sitio, en el que de manera regular y en confianza legítima ha venido realizando su actividad comercial, a un espacio en el que no tiene reconocimiento comercial, y en el que se podría ver altamente golpeado por la pérdida de clientela, afectando con ello el desarrollo de su actividad comercial y desmejorando de manera significativa las condiciones económicas y comerciales que ha construido por más de 30 años.

Afirmó que el no otorgamiento de la medida cautelar causaría un perjuicio irremediable y haría que los efectos de la sentencia resulten nugatorios.

Reiteró que ha existido desviación de poder y falsa motivación, pues los supuestos fácticos y normativos que se citan en los actos atacados para ordenar el desalojo y reubicación, se constituyen en un fundamento errado, equivocado y amañado, que sólo busca perjudicarlo a como dé lugar.

### **DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN**

Con auto del 20 de octubre de 2022<sup>11</sup>, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales negó la reposición del auto que a su vez negó la solicitud de medida cautelar, reiterando que al confrontar los actos

---

<sup>11</sup> Archivo nº 22 del cuaderno 1 del expediente digital.

administrativos acusados con el contenido de las normas constitucionales y legales invocadas en la demanda, no advertía, en principio, la vulneración de aquellas.

Añadió que dada la naturaleza de la controversia relacionada con aspectos procedimentales, es necesario realizar un análisis de fondo que no es propio de este escenario procesal.

Indicó que la administración garantiza el despliegue de actividades mercantiles del demandante, con adecuación del establecimiento en el que opera, por lo que incluso, resulta explícito en el escrito de demanda que existirá una adecuación en parte del establecimiento de comercio, adyacente a la residencia del demandante, sin que esto permita concluir que la actividad económica del demandante sugiera restricción absoluta o parcial.

Refirió que en contraposición a lo expuesto por el accionante, un registro fotográfico no permite deducir con exactitud las unidades de medida de un área determinada, para establecer el punto de desplazamiento ordenado.

Expuso que las proyecciones económicas de la actividad desempeñada por el demandante ante la opción de reubicación en la galería del Municipio de Victoria constituyen afirmaciones de la parte demandante que no cuentan con claro soporte probatorio.

En ese sentido, consideró que no era procedente reponer el auto recurrido, en tanto resulta exigible el análisis del procedimiento dentro del cual se ordenó adecuación en parte del establecimiento de comercio del demandante.

## **TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 28 de octubre de 2022<sup>12</sup>, y allegado el 31 del mismo mes y año al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>13</sup>.

## ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

### **Procedibilidad y oportunidad del recurso de apelación interpuesto**

---

<sup>12</sup> Archivo nº 001 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>13</sup> Archivo nº 002 del cuaderno 2 del expediente digital.

Atendiendo lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 243 del CPACA, el auto que niega una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación y, en tal sentido, es procedente la impugnación aquí formulada contra la providencia del 22 de agosto de 2022.

Adicionalmente, la alzada fue presentada en término oportuno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 244 del CPACA.

### **Problema jurídico**

El problema jurídico que se debe resolver en el *sub examine* se centra en dilucidar la siguiente cuestión:

*¿Se cumplen en el caso concreto los requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados?*

### **De las medidas cautelares en el CPACA**

El artículo 229 del CPACA, en lo que concierne a la procedencia de medidas cautelares en los procesos contenciosos administrativos, dispone:

*En todos los proceso (sic) declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

Instituye igualmente el inciso 2º de la mencionada norma, que la decisión que allí se adopte no implica prejuzgamiento, en tanto que en el párrafo único determina que las medidas cautelares, en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

De lo anterior se pueden extraer los siguientes elementos configurativos de las medidas cautelares:

- i) Regla general: proceden en todos los procesos declarativos.
- ii) Finalidad: garantizar de manera provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

- iii) Sistema: “dispositivo” (a instancia de parte), “mixto” (en acciones populares y de tutela, a instancia de parte u oficiosamente).
- iv) Requisito especial: sustentarla debidamente.
- v) Oportunidad para decretarla: en cualquier estado del proceso, incluso antes de notificar el auto admisorio de la demanda.
- vi) Providencia que la decreta: auto motivado separado.
- vii) Naturaleza de la decisión: no significa prejuzgamiento.

### **La suspensión provisional de un acto administrativo**

La fuente constitucional de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es el artículo 238 de la Carta que faculta a esta jurisdicción especializada para “(...) *suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial*”.

El artículo 230 de CPACA, una vez prevé que las medidas cautelares pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión, en su numeral 3 establece como uno de los mecanismos para materializarlas, el de “*suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo*”, disposición que constituye tanto una medida de suspensión como preventiva.

Por su parte, el artículo 231 de la norma en cita, establece cuáles son los requisitos para decretar las medidas cautelares, así:

*Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de*

*ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*

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

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

En tal sentido, para que proceda la suspensión de un acto administrativo por vulneración de las disposiciones invocadas en la respectiva solicitud, se requiere: **i)** que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores indicadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas; y **ii)** si se solicita restablecimiento del derecho y/o indemnización de perjuicios, debe aportarse prueba siquiera sumaria de los mismos.

El Consejo de Estado ha sostenido que en lo que se refiere a la suspensión provisional de los actos administrativos, el CPACA introdujo una modificación sustancial, en tanto prescindió de la expresión “*manifiesta infracción*” a la cual hacía alusión el Código Contencioso Administrativo (CCA), y en su lugar dispuso que dicha medida cautelar procedía cuando la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud respectiva, surgiera del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. En otras palabras, con el CPACA se habilitó al Juez para realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino uno en el que puede apreciar las pruebas aportadas con tal fin.

En ese sentido, “*(...) la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.*”<sup>14</sup>.

Ahora bien, la Alta Corporación también ha precisado que lo anterior es así “*(...) lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, “[l]a decisión sobre la medida cautelar*

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Auto del 3 de diciembre de 2012. Radicado número: 11001-03-24-000-2012-00290-00.

*no implica prejuzgamiento*<sup>15</sup>. Acotó el Consejo de Estado que la transgresión de las normas superiores invocadas debe surgir “(...) *de manera ostensible, es decir, de la simple comparación entre estas y los actos acusados o del estudio de las pruebas allegadas con el libelo, sin necesidad de profundos razonamientos.*”<sup>16</sup>.

### **Examen del caso concreto**

De conformidad con lo expuesto en el recurso de apelación que convoca la atención de esta Sala, la parte actora se ratifica en la procedencia de la solicitud de medida cautelar, que sustentó en la demanda en la supuesta vulneración de los artículos 1, 2, 13, 16, 25, 29, 53, 209 y 333 de la Constitución Política.

El contenido de las normas señaladas es el siguiente:

**ARTICULO 1o.** *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

**ARTICULO 2o.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

(...)

**ARTICULO 13.** *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos*

---

<sup>15</sup> Al respecto, pueden consultarse las providencias del 30 de junio de 2016 (Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00369-00) y del 29 de agosto de 2013 (Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12)), de las Secciones Primera y Segunda respectivamente, con ponencia de los Consejeros Guillermo Vargas Ayala y Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>16</sup> Al respecto, pueden consultarse las providencias del 7 de diciembre de 2016 (Radicación número: 11001-03-27-000-2014-00042-00(21171)) y del 29 de agosto de 2013 (Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12)), de las Secciones Cuarta y Segunda respectivamente, con ponencia de los Consejeros Hugo Fernando Bastidas Bárcenas (E) y Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

*derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

(...)

**ARTICULO 16.** *Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.*

(...)

**ARTICULO 25.** *El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.*

(...)

**ARTICULO 29.** *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.*

(...)

**ARTICULO 53.** *El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley*

*correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.*

*(...)*

**ARTICULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

*(...)*

**ARTICULO 333.** *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

*La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

*La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

*El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*

Del análisis de los actos demandados, se extrae lo siguiente:

1. Con la Resolución nº IP-RS-05-2021 del 18 de marzo de 2021<sup>17</sup>, el Inspector de Policía y Tránsito Municipal de Victoria resolvió una querrela presentada contra el señor Alirio Antonio Veloza Roa por comportamientos contrarios a la posesión, la tenencia y las servidumbres de bienes inmuebles, con fundamento en la ocupación del espacio público por parte de aquel con la instalación de una caseta para el ejercicio de actividades comerciales, que impide realizar trabajos de adecuación en un muro que amenaza ruina y que está generando peligro.

Explicó que la protección del espacio público es una función a cargo del Estado, consagrada en el artículo 82 de la Constitución Política, que implica la protección paralela del derecho de locomoción de las personas, y la realización del principio fundamental que establece que el interés general prima sobre el particular.

Indicó que de conformidad con los artículos 76 y 77 de la Ley 1801 de 2016, contentiva del Código Nacional de Policía y Convivencia, uno de los comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes es el de perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente; siendo la medida correctiva la de restitución y protección de bienes inmuebles.

Expuso que el objeto de la querrela era decidir sobre la demolición del muro que amenaza ruina y que coloca en peligro el bien tutelado de la vida, lo cual no se discute y debe realizarse por la parte querellante de acuerdo con la ley.

Refirió que en atención a la naturaleza del bien público perteneciente al Municipio de Victoria, el espacio objeto de la actuación podía y debía ser recuperado en cualquier momento, lo que inexorablemente implicaba el desalojo y retiro de la caseta ubicada por el señor Alirio Antonio Veloza Roa.

---

<sup>17</sup> Páginas 102 a 111 del archivo nº 07 del cuaderno 1 del expediente digital.

Afirmó que la supuesta autorización del ex alcalde municipal no tiene validez jurídica como título traslativo de dominio y tampoco existe un acto administrativo expedido por la administración a fin de enajenar los derechos del conglomerado.

Por lo anterior, el Inspector de Policía y Tránsito Municipal de Victoria declaró infractor al señor Alirio Antonio Veloza Roa por incurrir en el comportamiento contrario a la convivencia previsto en el numeral 1 del artículo 77 de la Ley 1801 de 2016.

En consecuencia, ordenó la restitución del espacio público donde se encuentra ubicada la caseta y su posterior retiro. Adicionalmente ordenó la demolición de la pared motivo de la querrela.

3. Mediante Resolución nº 161 del 4 de junio de 2021<sup>18</sup>, el alcalde del Municipio de Victoria resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto por el señor Alirio Antonio Veloza Roa contra el anterior acto administrativo.

Precisó que la infracción cometida era la contemplada en el numeral 4 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, relativa a la ocupación del espacio público en violación de las normas vigentes.

Aclaró que tanto la querrela como la inspección realizada estaban encaminadas a la protección del espacio público y a definir que éste estaba ocupado con violación de las normas actuales sobre el manejo del espacio público y su protección constitucional.

Luego de hacer referencia al deber que tiene el Estado de velar por la protección del espacio público, el señor alcalde consideró que ello obliga a las administraciones municipales a recuperar el espacio público como derecho fundamental priorizando los derechos colectivos sobre los particulares, lo cual implicaba declarar infractor al señor Alirio Antonio Veloza Roa por incurrir en comportamiento contrario a la convivencia conforme al numeral 4 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016.

Expuso que aunque la ocupación de espacio público implica la obligación de recuperarlo, también deben proporcionarse y garantizarse al beneficiario del principio de confianza legítima, las opciones de desarrollar su actividad económica en condiciones de

---

<sup>18</sup> Páginas 112 a 117 del archivo nº 07 del cuaderno 1 del expediente digital.

dignidad y respeto, mientras se adelanta el proceso de reubicación, sin desconocer en este caso la necesidad de derruir la perturbación para la demolición del muro contiguo que amenaza ruina. En ese sentido, dispuso que la caseta debía trasladarse a una distancia apropiada que permita el cumplimiento de la orden impartida en primera instancia relacionada con la referida demolición.

Indicó que la administración municipal se encontraba adelantando un proyecto de remodelación de la plaza de mercado, en el cual se tiene prevista un área para la preparación de comidas. Añadió entonces que el señor Alirio Antonio Veloza Roa tendría prelación para establecer allí su negocio y retirar la caseta del espacio público si así lo prefería, a menos que decidiera ubicarse en un bien particular.

Finalmente expuso que no era de recibo la manifestación hecha por el señor Alirio Antonio Veloza Roa en punto a que venía desarrollando una actividad legal y permanente por la cual pagaba impuestos, como quiera que de las pruebas documentales aportadas por aquel, provenientes de la Cámara de Comercio de La Dorada, se demostraba que estaba legitimado para ejercer dicha actividad en una nomenclatura que no correspondía al espacio público sino al lugar contiguo al sitio materia de inspección.

Por lo anterior, resolvió declarar infractor al señor Alirio Antonio Veloza Roa por incurrir en comportamiento contrario a la convivencia conforme al numeral 4 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016; y adicionalmente modificó uno de los artículos del acto recurrido, para ordenar el desplazamiento de la caseta hacia el occidente a una distancia no inferior a 5 metros de la pared donde se encuentra adosada, en un plazo no superior a 30 días, permitiéndole al querellado seguir desarrollando su actividad mientras se realizan las modificaciones en la plaza de mercado, surtido lo cual, si así lo deseaba, debía reubicar su negocio al local asignado, o de lo contrario se procedería a recuperar el espacio público de forma inmediata.

Al confrontar los actos demandados con las normas invocadas como transgredidas, este Tribunal no advierte, sin necesidad de profundos razonamientos, la violación de aquellas que amerite la suspensión provisional de tales actos. Lo anterior es así en tanto con la Resolución nº 161 del 4 de junio de 2021 que modificó la Resolución nº IP-RS-05-2021 del 18 de marzo de 2021, se observa que la administración municipal pretende garantizarle al accionante que pueda continuar con el desarrollo de su actividad comercial, bien sea desplazando su negocio 5 metros en el espacio

público que actualmente explota, o reubicándolo en la plaza de mercado del municipio.

Tal como lo consideró el Juez de primera instancia, es evidente que en esta etapa temprana del proceso no se cuenta con las pruebas suficientes que permitan determinar que la medida adoptada por el Municipio de Victoria implica, legalmente y en la práctica, una vulneración de las normas constitucionales invocadas.

Incluso, el análisis que debe realizarse para establecer la aparente ilegalidad de los actos atacados que viabilice el decreto de la medida cautelar, envuelve una valoración de fondo que es propia de la fase de juzgamiento más que de este primer momento del proceso, para la cual se requiere además el examen juicioso de las pruebas allegadas y las que se requieran.

Por lo anterior, este Tribunal considera que no hay lugar a decretar la medida cautelar y, por lo tanto, confirmará la decisión de primera instancia.

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

### RESUELVE

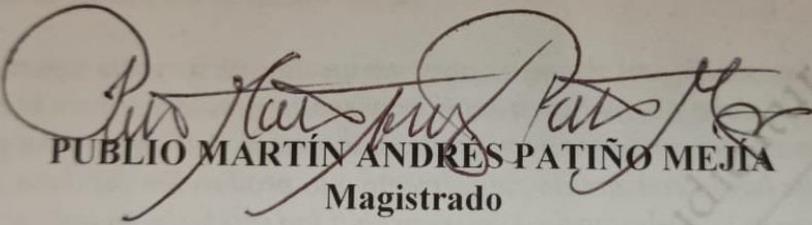
**Primero.** CONFÍRMASE el auto del veintidós (22) de agosto de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, con el cual negó la medida cautelar solicitada por el señor Alirio Antonio Veloza Roa dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido contra el Municipio de Victoria y el Concejo Municipal de dicha entidad territorial.

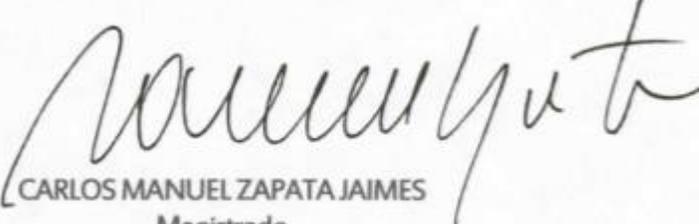
**Segundo.** Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático “Justicia Siglo XXI”.

**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. 010  
FECHA: 25/01/2023  
  
**Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas**  
Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-José Norman Salazar González-  
Conjuez

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

ASUNTO

Procede el Despacho a decidir la solicitud de la parte demandada **NACIÓN-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-RAMA JUDICIAL**, por vía de excepción denominada *integración de la litisconsorte necesaria* dentro del medio de control **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** demandante **JACKELINE GARCÍA GOMEZ**, radicado 17001233300020200030000, a la luz del numeral 9 del artículo 100 del C.G.P.

a). ANTECEDENTES

1. Lo que se demanda.

Actuando a través de apoderado judicial, la demandante **JACKELINE GARCIA GOMEZ** instauró demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** contra la **NACION – RAMA JUDICIAL – DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**, para reclamar el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en cantidad del 30% del salario básico y por todo el periodo en que se ha desempeñado como Juez de la República.

2. Solicitud de integración del litisconsorte necesario.

Como parte de las excepciones, la parte demandada apoyado en el artículo 61 del C.G.P., solicitó *integrar el litisconsorcio necesario* a fin de llamar a responder en esta causa a las entidades de orden nacional **PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA**. Argumenta su solicitud en el numeral 19, literales e) y f) del artículo 150 de la C.N., “...le corresponde al Congreso de la Republica fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales...”, y la Ley 4ª de 1992 “Mediante la cual autoriza al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre estos los de la

**Rama Judicial...**”, en consecuencia asegura que la potestad de fijar los emolumentos correspondientes a las prestaciones sociales y salariales de los servidores públicos, radica única y exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional, sin que la entidad que representa, tome parte funcional en este proceso, pues solo se limita a dar cumplimiento de los actos administrativos que de la materia, expide el Gobierno Nacional; de ahí que año por año, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura, se limite a cumplir los decretos salariales emitidos por la máxima entidad estatal, razón por la cual, se hace necesario que la Presidencia de la Republica, participe en la defensa de este medio de control. Por otro lado, dice que las **“...apropiaciones presupuestales para el pago de las acreencias laborales por nomina se realizan teniendo en cuenta los Decretos del Gobierno Nacional que regulan la forma de liquidación y cuantía de cada una de tales acreencias, por lo que de accederse a las pretensiones implicaría un mayor valor en la asignación del demandante y de los demás funcionarios que reclaman pretensiones similares, haciéndose necesario que el Ministerio de Hacienda atienda el pago asignando los recursos de presupuesto que requiere la Rama Judicial, pues aunque se ha solicitado a tal Ministerio reiteradamente los recursos presupuestales para tales efectos, hasta la fecha no han sido dispuestos y apropiados.”**

## b). CONSIDERACIONES

### 1). Procedencia de la petición.

Regulado por el artículo 61 del C.G.P. en concordancia con el artículo 306 del CPACA, el litisconsorcio necesario o integración del contradictorio dice;

*“Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.*

*En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.*

*Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.*

*Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte*

*favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.*

*Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.”*

Por su parte el Consejo de Estado, se ha referido frente a esta figura, así;

*“El litisconsorcio necesario se configura cuando el proceso versa sobre una relación sustancial que no es posible resolver sin la comparecencia de las personas que puedan afectarse o beneficiarse con la decisión. En los eventos en los que el litisconsorcio se presenta en la parte activa, la demanda debe presentarse por la totalidad de los sujetos que lo integran”<sup>1</sup>*

En otra ocasión y sobre ese tema la misma Corporación, agregó;

*“En esa medida, existe litisconsorcio necesario cuando hay pluralidad de sujetos en calidad demandante (litisconsorcio por activa) o demandado (litisconsorcio por pasiva) que están vinculados por una única “relación jurídico sustancial”. En este caso y por expreso mandato de la ley, es obligatoria la presencia dentro del litigio de todos y cada uno de ellos, para que el proceso pueda desarrollarse, pues cualquier decisión que se adopte dentro de éste puede perjudicar o beneficiarlos a todos. La vinculación de quienes conforman el litisconsorcio necesario podrá hacerse dentro de la demanda, bien obrando como demandante o bien llamando como demandados a todos quienes lo integran y en el evento en que el juez omita citarlos, debe declararse la nulidad de lo actuado.”<sup>2</sup>*

Conforme lo anterior, es procedente la solicitud de integración del contradictorio, a petición de parte o de oficio, para lograr la comparecencia procesal de una o varias personas jurídicas o naturales, sea de manera pasiva o activa, de las que se crea comparten una relación jurídico sustancial con el asunto debatido, en este caso, la demandada acude a esta figura, con la contestación de la demanda, etapa anterior a la sentencia.

<sup>1</sup>CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Bogotá D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-26-000-2018-00093-00(61841), Actor: EULOGIO JERÉZ ARIAS, Demandado: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (AUTO) (LEY 1437 DE 2011).

<sup>2</sup>CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO. Bogotá, D. C., trece (13) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 13001-23-33-000-2014-10011-01 (53546). Actor: YADIRA DEL SOCORRO AMBRAD GHISAYS Y OTRO. Demandado: DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR Y OTROS. Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA.

**2). Los actos administrativos atacados.**

Pretende la demandante la nulidad de la Resoluciones **a).** DESAJMAR20-102 de 26 de febrero de 2020, **b).** DESAJMAR20-214 de 19 de marzo de 2020 y **c).** Acto administrativo ficto presunto negativo; siendo actos administrativos de carácter personal.

**3). Integración del litisconsorcio necesario frente a las entidades que se pide su vinculación.**

La parte demandada solicita integración del litisconsorcio necesario respecto de la **PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DEPARTAMENTO DE LA FUNCIÓN PUBLICA**, toda vez que los señala como las entidades llamadas a responder, en asocio con la **DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-RAMA JUDICIAL**; al ser la primera, quien emite los decretos laborales que año por año, definen el monto de las prestaciones sociales que se le han venido pagando al demandante, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como la entidad encargada de desembolsar el presupuesto anual para la Rama Judicial, mientras que del Departamento Administrativo de la Función Pública, nada dice, del porque debe ser vinculada a esta demanda.

Sin embargo el Despacho no ve la relación jurídico sustancial entre los actos atacados y las entidades de las que se pide ser llamadas como demandadas en este medio de control a través de la figura del litisconsorcio necesario, toda vez que en uso de la reclamación administrativa, solo participó la entidad demandada, a nivel seccional y luego nacional, es decir, que ninguna de las entidades llamadas, participaron en la producción de los actos administrativos atacados, tampoco participaron en la solución del derecho de petición que fue resuelto por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de la Rama Judicial con la resolución DESAJMAR20-102 de 26 de febrero de 2020 y menos del acto administrativo ficto presunto negativo, como bien lo dispone el Consejo de Estado, en desarrollo de un caso en el cual también solicitaron integración del litisconsorcio necesario;

*“...Como lo pretendido a través del presente medio de control es la reliquidación de la pensión reconocida por el SENA al señor Jesús Antonio Espinosa Urbina, es esa la entidad que efectuó el reconocimiento y que además se encuentra obligada a pagar la prestación, aunado que la administradora que se solicita sea vinculada como litisconsorte necesario, no intervino en la producción del acto administrativo del cual se solicita su nulidad.” (Subrayas propias de este Despacho).*

Por otro lado, los decretos laborales de que habla la parte demandada en la solicitud y que pretende sean la base de su argumento para lograr la vinculación, al menos de la Presidencia de la Republica, no son los actos administrativos atacados en la demanda, de igual manera, tampoco fueron aportados por ninguna de las partes, en consecuencia no es posible aplicar lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Nacional, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 159 del CPACA, así lo dijo el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento;

*“...es claro que, desde el punto de vista sistemático, resulta más acorde con una intervención judicial excepcional del Presidente de la República, entender que el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011 debe atemperarse a los mandatos del artículo 115 Superior, el cual señala que, por regla general, ningún acto del Presidente de la República tendrá efectos jurídicos sin la firma de los miembros que integran el Gobierno Nacional para cada asunto.*

*Así, la intervención del ministro o el jefe del departamento administrativo respectivo es la que da lugar a la existencia del acto jurídico del Gobierno Nacional, hasta el punto que el pluricitado artículo 115 Superior señala que una vez lo suscriban serán estos últimos los responsables. De esa forma, se comprende por qué el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011 circunscribe la representación de la Nación en cabeza del Presidente de la República a casos puntuales y excepcionales”. (Subrayas propias del Despacho).*

Corolario de lo anterior, no es posible la integración del contradictorio peticionado, dado la inexistencia de dichos decretos dentro del proceso que permita, en principio definir si las entidades que se pide su vinculación, participaron en su firma.

De igual manera, para este Despacho existe un vacío enorme en la solicitud, pues a pesar que peticiona la integración del contradictorio respecto del *Departamento Administrativo de la Función Pública*, la demandada guarda silencio frente al particular, es decir, no presenta ninguna justificación para ordenar su vinculación; ahora bien, el Despacho del estudio de su objeto y de sus funciones, no ve la relación jurídico sustancial que se exige para ordenar la integración a la demanda por esta vía; así las cosas, en el portal web<sup>3</sup> que el *Departamento Administrativo de la Función Pública* tiene previsto, se define su objeto como;

*“...es una entidad técnica, estratégica y transversal del Gobierno Nacional que contribuye al bienestar de los colombianos mediante el mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos y las instituciones en todo el territorio nacional.”*

<sup>3</sup> <http://www.funcionpublica.gov.co/quienes-somos>.

Y de define sus funciones<sup>4</sup>;

*“...además de las señaladas en las Leyes 489 de 1998, 872 de 2003, 909 de 2004, 962 de 2005, 1474 de 2011,-1712 de 2014, y 1757 de 2015, el Decreto Ley 019 de 2012 y el Decreto 430 de 2016, entre otras, las siguientes:*

- 1. Formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa.*
- 2. Diseñar y ejecutar programas, planes y proyectos, instrumentos técnicos y jurídicos para la implementación y seguimiento de las políticas a su cargo.*
- 3. Diseñar y gestionar los diferentes sistemas de información que permitan el seguimiento, análisis y evaluación del empleo público, del desempeño de la administración pública y la toma de decisiones para una mejor prestación del servicio público.*
- 4. Adoptar herramientas para el seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes y proyectos de competencia del Sector Función Pública, en coordinación con las entidades responsables en la materia.*
- 5. Adoptar y divulgar modelos y herramientas que permitan evaluar el desempeño de las entidades en las materias de su competencia, en términos de productividad, calidad, confianza ciudadana en el Estado y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de los organismos y las entidades.*
- 6. Asesorar, acompañar y capacitar a las entidades del Estado para facilitar el cumplimiento de las políticas y disposiciones sobre la gestión del talento humano, la organización y el funcionamiento de la administración pública.*
- 7. Impartir lineamientos a las entidades del Estado orientados al cumplimiento de los principios constitucionales de la función administrativa.*
- 8. Estimular y promover, en coordinación con el Ministerio del Trabajo, el desarrollo de una cultura en las relaciones laborales que propicien el diálogo, la conciliación y la celebración de los acuerdos que consoliden el desarrollo social y económico, el incremento de la productividad, la solución directa de los conflictos individuales y colectivos de trabajo y la concertación de las políticas salariales y laborales en el Sector Público.*

---

<sup>4</sup> <http://www.funcionpublica.gov.co/funciones-generales>.

9. *Orientar y coordinar la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos a cargo de las entidades adscritas y vinculadas al Departamento.*
10. *Articular, orientar y coordinar la intervención del Sector Función Pública para el fortalecimiento institucional y de capacidades de los organismos y entidades del orden nacional y territorial y sus servidores.*
11. *Orientar y coordinar la intervención de la Escuela Superior de la Administración Pública -ESAP en la inducción, la reinducción, la formación y la capacitación del talento humano al servicio del Estado.*
12. *Constatar y asegurar, en ejercicio del control administrativo, que la Escuela Superior de la Administración Pública -ESAP cumpla con las actividades y funciones de formación, capacitación, investigación, consultoría y asesoría en el marco de las políticas, programas y proyectos del Sector.*
13. *Desarrollar estudios e investigaciones, en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP, en los temas de competencia del Sector Función Pública para facilitar la formulación y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos.*
14. *Apoyar a la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC en el desempeño de sus funciones, cuando lo requiera.*
15. *Las demás que le señale la ley.*

En consecuencia este Tribunal, considera que no existe esa relación jurídico sustancial entre el tema que se debate; *resumido en el reconocimiento y pago de las acreencias laborales dejadas de percibir, por cuenta de la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y en consecuencia, anular las resoluciones que resolvieron la reclamación administrativa, como requisito sine qua non, para acudir a esta jurisdicción* y las funciones del Departamento Administrativo de la Función Pública, al paso que considera que no hay relación para afirmar que de haber una sentencia contraria a las pretensiones de la demandada, no sea posible su cumplimiento sin la intervención de esta entidad.

#### **c). CONCLUSION**

Por lo anteriormente discurrido, se niega la solicitud encaminada a ordenar por el Despacho la integración del litisconsorcio necesario, respecto de las entidades **PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA.**

#### **d). RESUELVE**

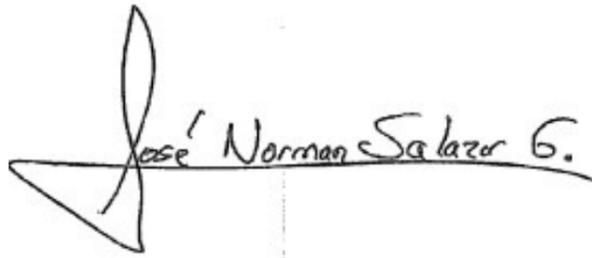
**PRIMERO: NEGAR** la integración del **LITISCONSORCIO NECESARIO** frente a la **NACION- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA,**

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA**, solicitado por la parte demandada dentro del medio de control **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** demandante **JACKELINE GARCIA GOMEZ** instauró demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** contra la **NACION – RAMA JUDICIAL – DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**, con radicado 17001233300020200030000.

**SEGUNDO: CONTRA** esta decisión proceden los recursos de ley.

**TERCERO: EJECUTORIADA** esta decisión continúese en la etapa en que se encuentra el proceso.

**Notifíquese y Cúmplase**



**JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ**  
Conjuez

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **bee28f906d672a9e811c47a255f37a82bcd05bdf8def42040e6f0001e043ac3**

Documento generado en 23/01/2023 10:24:04 AM

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

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Presidencia-**

Manizales, veintitrés (23) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

Toda vez que el Consejo de Estado, aceptó el impedimento presentado por la Sala Plena de este Tribunal y ordenó pasar su conocimiento a la Sala de Conjueces, se fija fecha para la realización de **SORTEO DE CONJUECES** el cual se programa para el próximo **MARTES TREINTA Y UNO (31) DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRES (2023)**, a las **ONCE Y TREINTA DE LA MAÑANA (11:30 a.m)**, a través de la plataforma teams.

**Notifíquese y cúmplase**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Presidente**

Firmado Por:  
Augusto Ramon Chavez Marin  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Oral 5  
Tribunal Administrativo De Caldas

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e14574818770d8581c90fb590724f33195ed7cc7f749c314bcc227ab67cb57a0**

Documento generado en 23/01/2023 10:28:44 AM

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

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue devuelta del H Consejo de Estado confirmando la providencia emitida por esta corporación el 15 de julio de 2019.

Consta de 3 carpeta.

Enero 24 de 2023.

**VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS**  
Secretaria.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2016-00206-01  
Demandante: LUZ ELENY VINASCO ESCOBAR  
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-DEPTO CALDAS

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

Sala Unitaria

Manizales, enero veinticuatro (24) de dos mil veintitrés (2023).

**A.S.010**

Estese a lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado, en providencia del 03 de noviembre de 2022, visible a Cuaderno Consejo de Estado FALLA: *"PRIMERO: Confirmar la sentencia del 15 de julio de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, en cuanto negó las pretensiones de la demanda, salvo el numeral tercero que se revoca por tener una decisión extra petita al haber ordenado la indexación de las sumas pagadas por concepto de homologación, desde el 1° de enero del 2013 al 14 de abril del mismo"*.

Ejecutoriado el presente auto, archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa Siglo XXI.

**Notifíquese y cúmplase**

**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **010**

FECHA: 25/01/2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue devuelto del H. Consejo de Estado, confirmando la sentencia emitida por esta corporación el 27 de septiembre de 2019

Consta de tres (03) cuadernos.



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**  
Secretaria

Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2013-00261-00  
Demandante: YOLANDA GARCÍA VASQUEZ Y FLORALBA SOTO VALLEJO  
Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FOMAG

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**A.S.008**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Estese a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del quince (15) de septiembre de dos mil veintidós (2022) (fls. 159 a 163 C.1) por medio de la cual se confirma la sentencia emitida por esta corporación el 27 de septiembre de 2019.

Ejecutoriado el presente auto, liquídense los gastos del proceso y archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI"

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue devuelto del H. Consejo de Estado, confirmando parcialmente la sentencia emitida por esta corporación el 29 de marzo de 2019

Consta de un (01) cuaderno, dividido en 3.



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**  
Secretaria

Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2014-00414-00  
Demandante: MARIA EMILSE TORO OSPINA  
Demandado: MUNICIPIO DE BELALCAZAR CALDAS

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

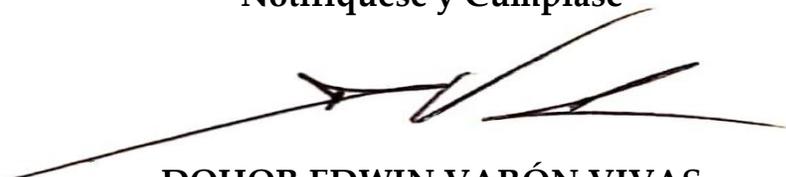
**A.S.005**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Estese a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del siete (07) de julio de dos mil veintidós (2022) (fls. 1005 a 1023 C.1) por medio de la cual se confirma parcialmente la sentencia emitida por esta corporación el 29 de marzo de 2019.

Ejecutoriado el presente auto, liquídense los gastos del proceso y archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI"

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue devuelto del H. Consejo de Estado, confirmando parcialmente la sentencia emitida por esta corporación el 09 de agosto de 2019

Consta de seis (6) cuadernos.



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**  
Secretaria

Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2016-00129-00  
Demandante: CENTRAL DE SACRIFICIO DE MANIZALES – FRIGOCENTRO S.A  
Demandado: DIAN

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

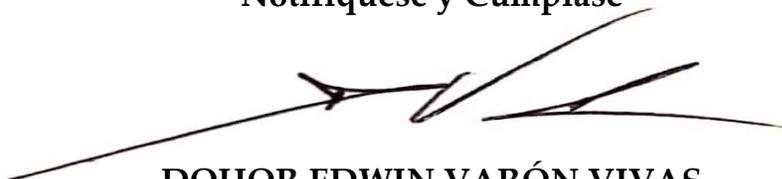
**A.S.010**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Estese a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022) (fls. 195 a 201 C.1) por medio de la cual se confirma parcialmente la sentencia emitida por esta corporación el 09 de agosto de 2019.

Ejecutoriado el presente auto, liquídense los gastos del proceso y archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI"

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue devuelto del H. Consejo de Estado, confirmando la sentencia emitida por esta corporación el 17 de mayo de 2019

Consta de un (01) cuaderno.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**  
Secretaria

Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2016-00938-00  
Demandante: FRANCISCO ANTONIO CÁRDENAS GIRALDO  
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y OTROS

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**A.S.004**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Estese a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del siete (07) abril de dos mil veintidós (2022) (fls. 184 a 191 C.1) por medio de la cual se confirma la sentencia emitida por esta corporación el 17 de mayo de 2019.

Ejecutoriado el presente auto, liquídense los gastos del proceso y archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI"

**Notifíquese y Cúmplase**

**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue devuelto del H. Consejo de Estado, confirmando la sentencia emitida por esta corporación el 17 de mayo de 2019

Consta de un (01) cuaderno.



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**

Secretaria

Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2016-00944-00  
Demandante: MYRIAM JULIA HERRERA HERNANDEZ  
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-  
MUNICIPIO DE MANIZALES

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

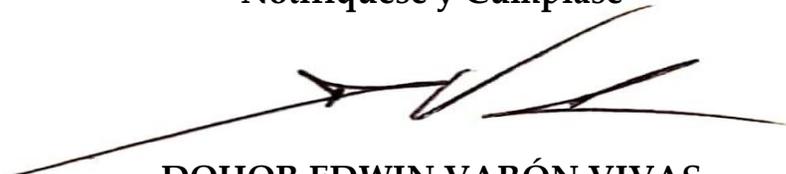
**A.S.009**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Estese a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022) (fls. 204 a 218 C.1) por medio de la cual se confirma la sentencia emitida por esta corporación el 17 de mayo de 2019.

Ejecutoriado el presente auto, liquídense los gastos del proceso y archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI"

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

**Magistrado**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue devuelto del H. Consejo de Estado, confirmando la sentencia emitida por esta corporación el 17 de mayo de 2019

Consta de un (01) cuaderno.



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**

Secretaria

Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2017-00075-00  
Demandante: LUIS ALBERTO OROZCO HERNANDEZ  
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES – DEPARTAMENTO DE CALDAS

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

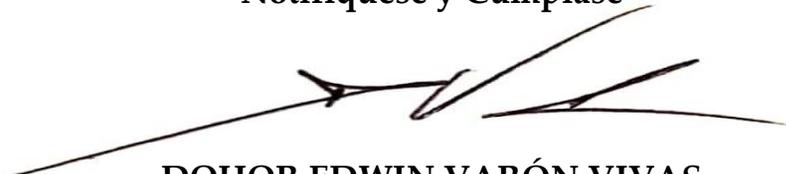
**A.S.007**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Estese a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022) (fls. 139 a 152 C.1) por medio de la cual se confirma la sentencia emitida por esta corporación el 17 de mayo de 2019.

Ejecutoriado el presente auto, liquídense los gastos del proceso y archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI"

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

**Magistrado**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue devuelto del H. Consejo de Estado, confirmando parcialmente la sentencia emitida por esta corporación el 17 de octubre de 2019

Consta de dos (02) cuadernos.



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**  
Secretaria

Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2018-00220-00  
Demandante: JOSÉ ASDRÚBAL GIRALDO CARDONA  
Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN- DEPARTAMENTO DE CALDAS

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

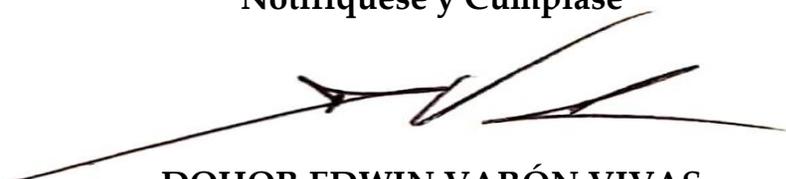
**A.S.006**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Estese a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del primero (01) de julio de dos mil veintidós (2022) (fls. 123 a 130 C.1) por medio de la cual se confirma parcialmente la sentencia emitida por esta corporación el 17 de octubre de 2019.

Ejecutoriado el presente auto, liquídense los gastos del proceso y archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI"

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control Ejecutivo fue devuelto del H. Consejo de Estado, confirmando la sentencia emitida por esta corporación el 27 de noviembre de 2020.

Consta de un (01) cuaderno.



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**

Secretaria

Acción: EJECUTIVO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2019-00151-00  
Demandante: RECOLECTORA DE PAPELES Y METALES Y CIA S EN C  
Demandado: DIAN

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

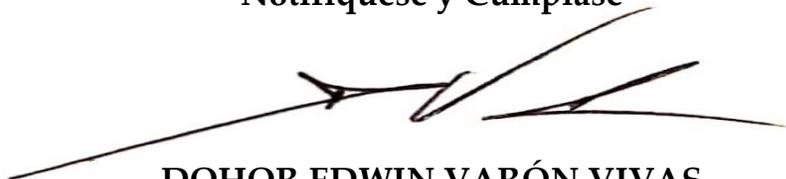
**A.S.012**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Estese a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del cuatro (04) de agosto de dos mil veintidós (2022) (fls. 202 a 206 C.1) por medio de la cual se confirma la sentencia emitida por esta corporación el 27 de noviembre de 2020.

Ejecutoriado el presente auto, liquídense los gastos del proceso y archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI"

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

**Magistrado**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue devuelto del H. Consejo de Estado, confirmando parcialmente la sentencia emitida por esta corporación el 16 de abril de 2021

Consta de doce (12) cuadernos.



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**  
Secretaria

Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2019-00427-00  
Demandante: PROMOTORA EL CARMELO SAS EN LIQUIDACIÓN  
Demandado: DIAN

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

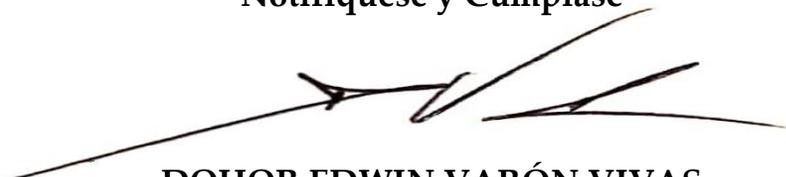
**A.S.003**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Estese a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022) (fls. 195 a 201 C.1) por medio de la cual se confirma parcialmente la sentencia emitida por esta corporación el 16 de abril de 2021.

Ejecutoriado el presente auto, liquídense los gastos del proceso y archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI"

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control de Reparación directa fue devuelto del H. Consejo de Estado, confirmando parcialmente el auto proferido por esta corporación el 29 de julio de 2022

Expediente electrónico



**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**

Secretaria

Acción: REPARACIÓN DIRECTA  
Radicación: 17-001-23-33-000-2022-00153-00  
Demandante: SEGUROS DEL ESTADO S.A  
Demandado: DIAN

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

**A.S.011**

Manizales, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Estese a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia del veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintidós (2022) (fl. 12) la cual resuelve, respecto del auto de 29 de julio de 2022:

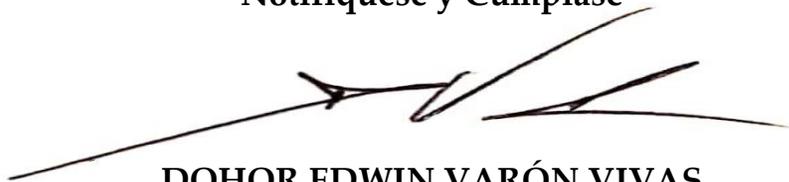
**PRIMERO:** MODIFICAR el auto del 29 de julio de 2022, proferido por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, de conformidad con la parte motiva de esta providencia, cuya parte resolutive quedará así:

**PRIMERO:** ADECUAR la demanda presentada por Seguros del Estado S.A contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Seccional Manizales, en ejercicio del medio de reparación directa, al de nulidad y restablecimiento del derecho.

**SEGUNDO:** RECHAZAR la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, por haberse configurado la caducidad del medio de control procedente.

Ejecutoriado el presente auto, archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI"

**Notifíquese y Cúmplase**

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**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS DESPACHO SEXTO

Manizales, enero veinticuatro (24) de dos mil veintitrés (2023)

AI. 014

**Asunto:** Resuelve recurso de Reposición  
**Medio de Control:** Popular (Protección de los derechos e intereses Colectivos)  
**DEMANDANTE:** Enrique Arbeláez Mutis  
**DEMANDADO:** Unidad de Gestión del Patrimonio Autónomo AeroCAFÉ, Scotiabank Colpatria –Asociación Aeropuerto del Café, Departamento de Caldas, Inficaldas, Infimanizales, Municipio de Manizales, Municipio de Palestina y la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil-Aerocivil  
**Vinculado:** Consorcio OHLA Colombia  
**RADICADO:** 1700123330002021-00108-00

### Asunto

Se encuentra al Despacho, para resolver el recurso de reposición interpuesto por el apoderado judicial de la sociedad Obrascón Huarte Lain S.A. Sucursal Colombia - OHLA<sup>1</sup> frente al auto proferido el 26 de octubre de 2022, que ordenó vincular a la Sociedad al presente proceso.

### Antecedentes

El 26 de octubre del 2022, se profirió auto de vinculación a la sociedad Obrascón Huarte Lain S.A., Sucursal Colombia dentro del proceso de la referencia, decisión que fue notificada de manera electrónica el 27 del mismo mes y año, según la constancia secretarial de conformidad con el artículo 203 del CPACA<sup>2</sup>.

### Fundamentos del recurso de reposición

Inconforme con la decisión el recurrente aduce que el auto de vinculación no fue notificado en debida forma de acuerdo a lo siguiente: (i) el auto recurrido infringió el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 y 199 del CPACA, porque con la remisión del auto no se adjuntó copia de la acción popular y sus anexos. (ii) No se adjuntó un enlace que permitiera su descarga para conocer el contenido material de la demanda y las razones de la vinculación. (iii) Se impide el ejercicio del derecho de defensa y contradicción (iv) la sociedad no tiene relación con el proyecto del Aeropuerto del Café dado que el contrato de obra 009 de 2021 fue terminado de manera unilateral y anticipada por parte de la Fiduciaria Scotiabank Colpatria en su condición de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo AeroCAFÉ.

<sup>1</sup> Expediente digital archivo 141 recursodereposicionvinculado

<sup>2</sup> Expediente digital archivo140constancianotificacionautoordena

## Consideraciones

Frente al recurso de reposición es procedente ante el mismo funcionario judicial que dictó el auto con el fin de modificar, corregir o revocar la decisión.

### **Sobre la procedencia y oportunidad**

Al respecto, el artículo 242 del CPACA, modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

*"(...) 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.*

A su vez, el artículo 318 del CGP, preceptúa:

*"(...) ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES. (...) El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Por su parte el inciso 4 del artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, indicó los términos que conceda el auto notificado se empezará a contabilizar a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

Una vez revisado el expediente, se observa que el auto que admite la vinculación del contratista sociedad Obrascón Huarte Lain S.A., Sucursal Colombia, se notificó por estado y por correo electrónico el día 27 de octubre de 2022, conforme a la constancia secretarial que obra en el expediente digital.

Seguidamente, el apoderado judicial de la sociedad Obrascón Huarte Lain S.A. Sucursal Colombia – OHLA; a través del correo electrónico recibido el 1 de noviembre de 2022, presentó recurso de reposición frente a la decisión de vinculación.

En este sentido, se observa que el término que tenía para presentar el recurso transcurrió los días 28 y 31 de octubre de 2022, del envío de notificación y los días 1, 2 y 3 de noviembre del 2022. Por tanto, el recurso se interpuso dentro del término oportuno.

En este sentido, se procede a realizar las siguientes apreciaciones jurídicas.

### **Fundamentos normativos y jurisprudenciales**

El artículo 21 de la Ley 472 de 1998, previó la notificación del auto admisorio de la demanda, el cual dispuso la notificación personal a los demandados, y en caso de

tratarse de entidades públicas, la notificación al representante legal o su delegado de acuerdo al Código Contencioso Administrativo.

A su vez, el artículo 22 de la precitada norma previó el traslado del auto admisorio de la demanda por el término de diez (10) días para contestarla.

Por su parte, el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, previó sobre el procedimiento de la notificación del auto admisorio de la demanda y del mandamiento ejecutivo a entidades públicas a personas que ejerzan funciones públicas y a los particulares, a través del correo electrónico para notificaciones judiciales al canal digital informado en la demanda, a través de buzón electrónico para notificaciones judiciales conforme al artículo 97 de dicha norma.

Adicionalmente, previó que las notificaciones judiciales deben realizarse al canal digital informado en la demanda; y a los que estén inscritos al registro mercantil en el canal indicado. A su vez, el mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia electrónica de la providencia que se notifica.

Conforme a los preceptos legales citados, las normas que regulan el procedimiento en la acción popular se encuentran establecidas en la Ley 472 de 1998; y en cuanto a las notificaciones que se efectúen a través del correo electrónico del auto admisorio de la demanda y términos de traslado debe integrarse con las previsiones establecidas en el CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021.

En este sentido, se observa del expediente digital las siguientes actuaciones:

- Mediante auto proferido el 26 de octubre de 2022, se ordenó vincular la sociedad OBRASCÓN HUARTE LAÍN S.A. SUCURSAL COLOMBIA - OHL-. Dicha decisión fue notificada el 27 de octubre de 2022, a través de mensajes de datos a los correos electrónicos de los demandados y a los identificados por la sociedad [info@ohla-group.com](mailto:info@ohla-group.com); [dpd@ohla-group.com](mailto:dpd@ohla-group.com); [comunicacion@ohla-group.com](mailto:comunicacion@ohla-group.com); y [datos.compliance@ohla-colombia.com.co](mailto:datos.compliance@ohla-colombia.com.co).
- Conforme a la constancia secretarial suscrita el 17 de noviembre de 2022, se indica sobre los términos de notificación y contestación de la demanda. A su vez, señala que el 2 de noviembre de 2022, se procedió remitir el link del acceso del expediente digital a las direcciones electrónicas suministradas con el recurso de reposición.

En este sentido, le asiste parcialmente la razón a la sociedad Obrascón Huarte Laín S.A., Sucursal Colombia, al afirmar que no se adjuntó copia de la demanda y sus anexos con la notificación del auto que ordenó la su vinculación. Situación que impidió conocer el contenido de la misma a efectos de dar contestación a la demanda. Luego, solo el 2 de noviembre de 2022, posterior a la presentación del recurso se procedió a compartir del link del expediente digital.

En cuanto a los argumentos referidos a la falta de relación de la sociedad con el Aeropuerto del Café, la misma será decidida en el fondo del asunto en sentencia.

Una vez observada, la notificación realizada a los correos electrónicos en mención, se tiene que no fue enviado al correo electrónico que se reporta en el certificado de

cámara y comercio concerniente a [juridico\\_col@ohla-colombia.com.co](mailto:juridico_col@ohla-colombia.com.co). Y solo se compartió la notificación de la providencia a notificar, con posterioridad a la presentación del recurso en mención.

En consecuencia, se REPONDRÁ el auto recurrido y se ordenará por la Secretaría de la Corporación notificar a la sociedad OBRASCÓN HUARTE LAÍN S.A. SUCURSAL COLOMBIA -OHL, del auto que ordenó su vinculación al presente proceso con el fin de ejercer del derecho de defensa y contradicción. Para dicho efecto, la notificación se debe efectuar a los correos electrónicos informados por la sociedad.

En mérito de lo expuesto, esta Sala Unitaria,

### RESUELVE

**PRIMERO: REPONER** el recurso interpuesto por la sociedad Obrascón Huarte Lain S.A. Sucursal Colombia -OHLA) en contra del auto proferido el 26 de octubre de 2022 por los motivos señalados.

**SEGUNDO:** Se ordena a la Secretaría de la Corporación notificar a la sociedad OBRASCÓN HUARTE LAÍN S.A. SUCURSAL COLOMBIA -OHL, del auto que ordenó su vinculación al presente proceso con el fin de ejercer del derecho de defensa y contradicción. Para dicho efecto, la notificación se debe efectuar a los correos electrónicos informados por la sociedad.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, continúese con el trámite procesal, previo a la notificación de la providencia.

Notifíquese y cúmplase



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS <u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</u> No. _____ FECHA: 25/01/2023 SECRETARIO
--