

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

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

A.I. 048

RADICADO	17001-33-33-001-2020-00066-02
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACCIONANTE	GLORIA PATRICIA ARANGO CALDERÓN
ACCIONADO	DEPARTAMENTO DE CALDAS – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 03 de octubre de 2022, el escrito de apelación fue presentado el día 18 de octubre de 2022, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de fecha 30 de septiembre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

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

No. **033**

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



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

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

A.I. 049

<b>RADICADO</b>	17001-33-33-001-2021-00116-02
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>CLAUDIA CONSUELO PÉREZ CARDONA</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, DEPARTAMENTO DE CALDAS – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN</b>

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 30 de septiembre de 2022, el escrito de apelación fue presentado el día 05 de octubre de 2022, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de fecha 29 de septiembre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



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

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

A.I. 050

<b>RADICADO</b>	<b>17001-33-33-002-2019-00288-02</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>CLIMACO MARÍN LOAIZA</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>MUNICIPIO DE AGUADAS - CALDAS</b>

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 28 de octubre de 2022, el escrito de apelación fue presentado el día 09 de noviembre de 2022, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 27 de octubre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



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

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

A.I. 051

<b>RADICADO</b>	17001-33-33-002-2020-00290-02
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>ACCIONANTE</b>	LIBIA ALEJANDRA MUÑOZ TABARQUINO Y OTROS
<b>ACCIONADO</b>	LA NACIÓN – RAMA JUDICIAL - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 09 de septiembre de 2022, los escritos de apelación fueron presentados el día 20, 21 y 22 de septiembre de 2022 por la Policía Nacional, la Dirección Ejecutiva de Administración judicial y la Fiscalía General de la Nación, encontrándose dentro del término oportuno.

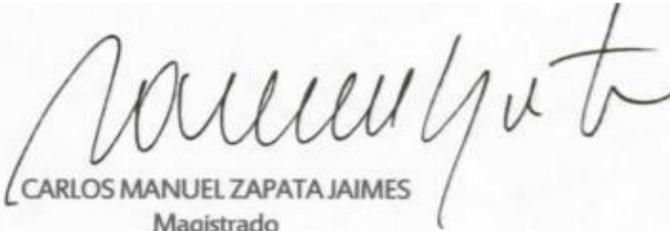
Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por las partes demandadas Policía Nacional, la Dirección Ejecutiva de Administración judicial y la Fiscalía General de la Nación, contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 07 de septiembre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda

documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

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

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



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

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

A.I. 052

<b>RADICADO</b>	17001-33-33-002-2021-00109-02
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	PATRICIA ELENA GIRALDO RÍOS
<b>ACCIONADO</b>	MUNICIPIO DE VILLAMARÍA - CALDAS

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 30 de septiembre de 2022, el escrito de apelación fue presentado el día 14 de octubre de 2022, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 29 de septiembre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

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

A.I. 053

RADICADO	17001-33-33-003-2014-00690-02
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
ACCIONANTE	CESAR JULIO CASTRO RÍOS Y OTROS
ACCIONADO	MUNICIPIO DE CHINCHINÁ - CALDAS

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 11 de enero de 2023, el escrito de apelación fue presentado el día 23 de enero de 2023, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 19 de diciembre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



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

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

A.I. 054

<b>RADICADO</b>	17001-33-33-003-2017-00393-02
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>JOSÉ VICENTE FAJARDO DONCEL</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>MUNICIPIO DE LA DORADA - CALDAS</b>

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 24 de marzo de 2022, el escrito de apelación fue presentado el día 07 de abril de 2022, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 23 de marzo de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



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

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

A.I. 055

<b>RADICADO</b>	17001-33-33-003-2018-00032-02
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>ASOCIACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS SOSTENIBLES PARA EL DESARROLLO CULTURAL SOCIAL Y TÉCNICO-AMBIENTAL -ASCONDESARROLLO-</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS</b>
<b>VINCULADO</b>	<b>CONSORCIO RESTAURACIÓN</b>

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 16 de diciembre de 2022, el escrito de apelación fue presentado el día 11 de enero de 2023, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada -CORPOCALDAS-, contra la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 15 de diciembre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

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

A.I. 056

RADICADO	17001-33-33-003-2018-00462-02
MEDIO DE CONTROL	REPARACIÓN DIRECTA
ACCIONANTE	ARACELY HERRERA HENAO Y OTROS
ACCIONADO	LA NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL, LA NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, LA NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

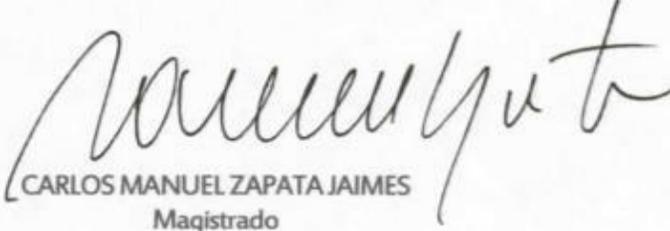
Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 16 de diciembre de 2022, el escrito de apelación fue presentado el día 23 de enero de 2023, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 15 de noviembre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadminld@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadminld@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Maestrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



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

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

A.I. 057

<b>RADICADO</b>	17001-33-33-003-2021-00118-02
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>MARÍA LIGIA CADAVID DE BEDOYA</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, MUNICIPIO DE MANIZALES</b>

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 16 de diciembre de 2022, el escrito de apelación fue presentado el día 11 de enero de 2023, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada la Nación – Ministerio de Educación Nacional -FOMAG, contra la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 15 de diciembre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



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

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

A.I. 058

<b>RADICADO</b>	17001-33-33-003-2021-00148-02
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>CECILIA CASTRO GUTIÉRREZ</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, MUNICIPIO DE MANIZALES</b>

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 16 de diciembre de 2022, el escrito de apelación fue presentado el día 11 de enero de 2023, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada la Nación – Ministerio de Educación Nacional -FOMAG, contra la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 15 de diciembre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

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

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



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

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

A.I. 059

<b>RADICADO</b>	17001-33-33-004-2019-00223-02
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>HÉCTOR CHICA TORRES, OLGA PATRICIA AGUILERA MORALES</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b>

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 01 de septiembre de 2022, los escritos de apelación fueron presentados los días 14 y 15 de septiembre de 2022, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** los recursos de apelación interpuestos por la parte actora y la entidad demandada, contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 31 de agosto de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadminclcd@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadminclcd@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

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

No. **033**

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



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

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

A.I. 060

<b>RADICADO</b>	17001-33-33-004-2021-00236-02
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>RUTH TRIANA</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, DEPARTAMENTO DE CALDAS</b>

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 29 de septiembre de 2022, el escrito de apelación fue presentado el día 06 de octubre de 2022, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada la Nación – Ministerio de Educación Nacional -FOMAG, contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 29 de septiembre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control para su trámite, recibido por ventanilla virtual de segunda instancia.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CARDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



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

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

A.I. 061

<b>RADICADO</b>	17001-33-33-004-2021-00242-02
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>YENNY BIBIANA LÓPEZ SALAZAR</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, MUNICIPIO DE MANIZALES</b>

Revisado el expediente de primera instancia, se evidencia que la sentencia recurrida fue notificada el 07 de septiembre de 2022, los escritos de apelación fueron presentados los días 20 y 21 de septiembre de 2022, encontrándose dentro del término oportuno.

Así, de conformidad con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), **ADMÍTESE** los recursos de apelación interpuestos por el Municipio de Manizales y el Ministerio de Educación Nacional -FOMAG, contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales de fecha 07 de septiembre de 2022.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes,

Se advierte a todas las partes que el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co), toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 033

Fecha: 27 de febrero de 2023

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

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

<b>RADICACIÓN</b>	<b>17001-33-33-003-2023-00019-02</b>
<b>ASUNTO</b>	<b>CONFLICTO DE COMPETENCIA SUSCITADO ENTRE EL JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES Y JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES</b>

Conforme lo dispone el artículo 158 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, córrase traslado a las partes, Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales y el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, por el término de tres (03) días para que presenten sus alegatos de conclusión.

Notifíquese por estado electrónico a las partes, a las cuales se les enviará una vez surtido éste, mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del C.P.A.C.

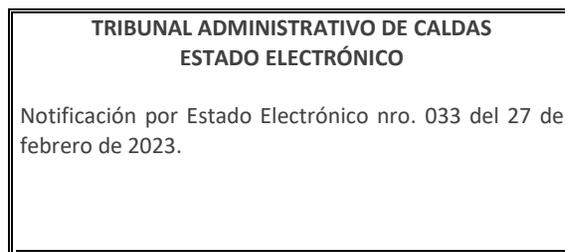
Se advierte a las partes que para efectos del proceso, el único correo electrónico autorizado para la recepción de memoriales es el [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co); y que toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

---

<sup>1</sup> También C.P.A.C.A



**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: **90c699379401bf2798a3d7ae578b811f7678a79c20bf862f3172bdd929fdafe0**

Documento generado en 24/02/2023 10:24:18 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

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

17-001-23-33-000-2013-00558-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

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

A.I. 077

Durante el término de traslado del dictamen pericial, consagrado en el artículo 228 del Código General del Proceso, CORPOCALDAS y la parte actora solicitaron la comparecencia del perito del INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES que elaboró los dictámenes periciales, con el fin de realizar su sustentación (PDF N° 64 y 66).

Establece el artículo 228 del Código General del Proceso (CGP), aplicable en virtud de la remisión consagrada en el artículo 68 de la Ley 472 de 1998 que,

**“La parte contra la cual se aduzca un dictamen pericial podrá solicitar la comparecencia del perito a la audiencia, aportar otro o realizar ambas actuaciones. Estas deberán realizarse dentro del término de traslado del escrito con el cual haya sido aportado o, en su defecto, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia que lo ponga en conocimiento. En virtud de la anterior solicitud, o si el juez lo considera necesario, citará al perito a la respectiva audiencia, en la cual el juez y las partes podrán interrogarlo bajo juramento acerca de su idoneidad e imparcialidad y sobre el contenido del dictamen. La contraparte de quien haya aportado el dictamen podrá formular preguntas asertivas e insinuantes. Las partes tendrán derecho, si lo consideran necesario, a interrogar nuevamente al perito, en el orden establecido para el testimonio. Si el perito citado no asiste a la audiencia, el dictamen no tendrá valor...”** /Destaca la Sala Unitaria/.

En ese orden, si bien no habría lugar a acoger la petición de CORPOCALDAS, en la medida que se trata de la misma parte que pidió la prueba pericial, la misma solicitud fue hecha por la parte actora, que sí es el extremo procesal contra quien se aduce la prueba, por lo que se accederá a la petición y se citará al perito JAIRO FRANCO LONDOÑO del INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, en la fecha y hora que seguidamente se indicará.

Cabe anotar igualmente, que la comparecencia del perito se limitará al objeto previsto en la norma procesal, esto es, a indagar sobre su imparcialidad e idoneidad y el contenido

del informe pericial, puesto que las razones por las cuales no pudo llevarse a cabo el examen a la totalidad del grupo demandante ya fueron documentadas dentro del expediente, y se surtió el respectivo traslado.

En virtud de lo expuesto,

#### RESUELVE

**CONVÓCASE** a la **AUDIENCIA DE SUSTENTACIÓN DEL DICTÁMEN PERICIAL** de que trata el artículo 228 del Código General del Proceso, aplicable en virtud de la remisión consagrada en el artículo 68 de la Ley 472 de 1998, para el día **MARTES 7 DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023) A LAS NUEVE DE LA MAÑANA (9:00 a.m.)**, dentro del proceso que en ejercicio de la acción de **GRUPO** promueve la señora **DORA EMILSE VARGAS LARGO Y OTROS** contra el **MUNICIPIO DE RIOSUCIO (CALDAS)**, **CORPOCALDAS** y **EMPOCALDAS S.A. E.S.P**, donde fungen como llamadas en garantía las compañías **LA PREVISORA S.A.**, **LIBERTY SEGUROS** y **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

La audiencia se realizará a través de la plataforma LIFESIZE, para lo cual las partes podrán hacer conexión a través del siguiente enlace: <https://call.lifesizecloud.com/17396374>

La **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS**, interesada en la prueba, se encargará de la comparecencia del experto, por lo que deberá remitirle el enlace respectivo para hacer conexión con la audiencia.

Se advierte a las partes y demás intervinientes que **la única** dirección de correo para remitir memoriales 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

17001-33-39-007-2014-00365-01

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

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

A.I. 076

Se pronuncia el Despacho sobre el memorial que obra a folio 10 digital, con el cual la parte actora solicita priorizar la resolución del proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por el señor **EDISON FAVER AGUIRRE GUAPACHA Y OTROS** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL**.

Como fundamento de la solicitud, manifestó que por limitaciones físicas no cuenta con un trabajo estable y se le dificulta encontrar empleo, lo que deriva en una difícil situación económica para él y su núcleo familiar, y su única esperanza es este proceso.

En atención a la solicitud, encuentra este Despacho que al tenor de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, los procesos que ingresan a despacho para sentencia deben ser fallados observando de manera estricta el orden cronológico de ingreso, con las excepciones que la misma norma consagra:

**“ARTÍCULO 18.** *Orden para proferir sentencias.* Es obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social.

La alteración del orden de que trata el inciso precedente constituirá falta disciplinaria. (...)  
/Resaltado fuera de texto/.

A las anteriores causales se extienden a las consagradas en el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009 en el caso de las altas cortes, *‘Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social’*.

Así mismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado ha enfatizado que las previsiones normativas en cita se basan en la efectividad de los derechos de acceso a la administración de justicia e igualdad de quienes acuden a la jurisdicción en busca de obtener la resolución de sus asuntos, y por ello, las excepciones previstas en la ley para alterar los turnos deben ser aplicadas de manera restrictiva y sin hacerlas extensivas a hipótesis diferentes a las ya referidas<sup>1</sup>.

En efecto, cursa en este Despacho el proceso de reparación directa de la referencia, expediente que se halla en el turno 167 entre los procesos a despacho para sentencia, teniendo en cuenta que ingresó para tal fin el 30 de agosto de 2022, y que dicho orden obedece a una relación cronológica según la fecha de ingreso de los expedientes.

Por ende, teniendo en cuenta que la solicitud no se fundamenta en ninguna de las situaciones que permite la alteración de dicho turno, el Despacho ha de acogerse al orden establecido en la norma, por lo que no es posible alterar el orden para proferir fallo como lo pretende el actor, sin perjuicio que este despacho continúe haciendo esfuerzos por seguir imprimiendo, en lo posible, la celeridad que orienta su función jurisdiccional.

Por lo expuesto, la SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL,

---

<sup>1</sup> Al respecto ver las Sentencias T-1019 de 2010 de la Corte Constitucional y la proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª, Subsección C, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 3 de julio de 2018, Radicación número: 73001-23-31-000-2012-00227-01(50949).

**RESUELVE**

**NIÉGASE** la solicitud de prelación de turno para proferir sentencia presentada por la parte actora, dentro del proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por el señor **EDISON FAVER AGUIRRE GUAPACHA Y OTROS** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL**.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 035

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

Radicado: 17001-33-39-007-2017-00203-02  
Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento Del Derecho  
Demandante: Hugo Gallego Uribe  
Demandado: Municipio de Manizales

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

## I. Antecedentes

### 1. Demanda

#### 1.1. Pretensiones

Se solicita se declare la nulidad de las Resoluciones 380 de 2016, 676 de 2016 y 1726 de 2016, expedidas por el municipio de Manizales y que, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la accionada que solicite el consentimiento escrito y expreso del demandante para modificar el acto de carácter particular mediante el cual el municipio de Manizales pagó el crédito contenido en una sentencia.

Que además, se decrete la terminación de los procesos ejecutivos que en vía administrativa adelanta el municipio de Manizales, se cancelen las medidas cautelares ordenadas dentro de dicho proceso, se proceda a la devolución de los dineros retenidos en forma indexada y se condene en costas a la demandada.

#### 1.2. Sustento fáctico relevante

Se señala en síntesis que, el accionante adelantó contra el municipio de Manizales un proceso tendiente a reclamar el pago del trabajo suplementario ordenado en el Decreto 1042 de 1978, siendo condenado el municipio. Que mediante Resolución 659 del 31 de octubre de 2014, el ente territorial ordenó el reconocimiento y pago de unas prestaciones salariales en cumplimiento de esa sentencia judicial.

Que el actor formuló recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución 685 del 13 de noviembre de 2014, que dispuso no reponer la decisión anterior. Posteriormente, el municipio mediante Resolución 380 del 13 de junio de 2016 sin consentimiento del demandante modificó la Resolución 659 de 2014. Que el accionante formuló contra ella

recurso de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos a través de las Resoluciones 676 del 9 de septiembre y 1726 del 4 de noviembre, ambas del 2016, confirmando la decisión inicial.

Que una vez en firme estas resoluciones, el municipio inició el cobro coactivo de las sumas de dinero referidas en dichos actos y ordenó el embargo de salarios, prestaciones y bienes.

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

Invocó como vulneradas: la Constitución Política: artículos 6 y 29; Ley 1437 de 2011: artículo 97; precisó que, si el Ente Territorial consideraba que se habían cometidos errores aritméticos en la liquidación del crédito, debió acudir a la figura de la revocatoria directa, por lo que requería el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho.

Señaló además que, la modificación no implicó una simple corrección de un error aritmético, teniendo en cuenta, entre otras razones, que para la liquidación del crédito confluyen muchos factores salariales y fórmulas matemáticas para su cálculo.

## **2. Contestación a la demanda**

### **2.1. El municipio de Manizales**

Se opuso a las pretensiones de la parte demandante y frente a los hechos aceptó los referentes a la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Manizales y la expedición de los actos administrativos. Formuló las excepciones de mérito tituladas:

- "*LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA*" señaló que, se pueden corregir los errores formales contenidos en los actos administrativos, de oficio por la autoridad que haya expedido el acto. Que los actos cuya nulidad se pretende son de cumplimiento a una orden judicial, con los cuales se pretende corregir los errores de forma, debido al concepto equivocado y el procedimiento como se liquida el trabajo suplementario o complementario, así como la forma como se hace la reliquidación de los dineros saldados por prestaciones sociales.

- "*FALTA DE PRUEBA PARA SOPORTAR LAS PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA*", con fundamento en los artículos 164 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, indicó que la liquidación correcta es la indicada en la Resolución 635 del 14 de diciembre de 2015, por lo tanto, la actuación de la administración se encuentra ajustada a derecho.

- "*SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN NUESTRA LEGISLACIÓN, Y MÁS ESPECIALMENTE SOBRE LOS PROHIBITIVOS DEL ABUSO DEL DERECHO Y DEL PRINCIPIO DE QUE NADIE PUEDE BENEFICIARSE DE SU PROPIA CULPA*", argumentó que se debe aplicar a favor de la administración los referidos principios, para negar las pretensiones de la demanda.

El municipio llamó en garantía a La Previsora S.A. Compañía de Seguros y a Axa Colpatria Seguros S.A., basado en la expedición de las *pólizas de responsabilidad civil servidores*, por tener derecho legal y contractual de exigir a la compañía de seguros la indemnización del perjuicio

que llegara a sufrir o el reembolso total del pago que tuviere eventualmente que hacer como resultado de la sentencia que se dicte.

## **2.2. La Previsora S.A. Compañía de Seguros**

Se opuso a las pretensiones de la demanda principal y del llamamiento en garantía aduciendo que, los actos administrativos demandados gozan de completa legalidad, además de haberse presentado el fenómeno de la caducidad; adicionalmente señaló que la póliza base de la vinculación carece de cobertura para el caso concreto y en cuanto a los hechos señaló que no le constan.

Frente a la demanda principal y el al llamamiento en garantía formuló las excepciones de mérito que denominó:

*“Caducidad de la acción”*, manifestó que la condena que se haga en abstracto se liquida por incidente que deberá promover el interesado conforme al artículo 193 del CPACA, y en este caso como quiera que el interesado no promovió el incidente dentro del término de 60 días, siendo esa la vía idónea para hacerlo, dicha oportunidad caducó.

*“Presunción de legalidad. Acto administrativo de acuerdo a la ley”*, toda vez que los actos administrativos fueron expedidos por funcionario competente, sin infringir ninguna norma, de manera regular y habiéndose permitido al interesado ejercer el derecho de defensa y contradicción.

*“Ausencia de fundamento probatorio”*, señalando que no se aportaron pruebas que demostraran que el ente demandado hubiese actuado sin observación de la ley.

*“Inoperancia de los llamamientos en garantía realizados con apoyo en la póliza 103531 por haber sido expedido el contrato de seguro bajo la modalidad claims made que opera por reclamación y no por fecha del evento, lo que implica ausencia de cobertura para la vigencia de las pólizas que sirvieron de soporte al llamamiento”*. Manifestó que: i) la reclamación al asegurado se presentó por fuera del período de vigencia de la póliza de seguro; ii) los hechos materia de controversia no se encuentran dentro del objeto de cobertura del contrato de seguro, incluso hacen parte de una de las exclusiones; iii) no se encuentran vinculados al proceso funcionarios asegurados.

*“Límite de valor asegurado”*, la aseguradora no está obligada cubrir fuera del monto establecido en la póliza.

*“Disponibilidad del valor asegurado”*, el valor se reduce conforme a los siniestros que se presentan y los pagos que la compañía realice.

## **2.3. Axa Colpatria Seguros S.A.**

Se opuso a las pretensiones de la demanda principal y del llamamiento en garantía aduciendo que, el municipio de Manizales fue diligente al momento de advertir el pago en exceso y en consecuencia inició los trámites para recobrar lo pagado de más y por cuanto la parte demandante no pretende la declaratoria de responsabilidad civil de los funcionarios de la entidad demandada y el pago de alguna indemnización, por lo que no hay lugar a afectar la póliza apúntame en la cual se llama en garantía.

Frente a la demanda principal formuló las excepciones de mérito que denominó: *"IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO"* argumentó que, la actora omitió impetrar el incidente de liquidación de que trata el artículo 193 del CPACA respecto de la sentencia que condenó al municipio al pago unos conceptos laborables y el cual debió radicar dentro de los 60 días siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial, razón por la cual, al no cumplir dicha carga, el actor no podía sanar soy una actividad a través del presidente medio de control. *"LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO"*, argumentó que los actos administrativos demandados son válidos pues, en la elaboración y notificación de estos no se materializó ninguna causal de nulidad que pudiera invalidar la actuación de la administración pública.

Frente al llamamiento en garantía formuló las excepciones que denominó: *"AUSENCIA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA"* por cuanto ninguna pretensión de la demanda está dirigida a establecer la responsabilidad civil del municipio como consecuencia del actuar de sus funcionarios, ni mucho menos una indemnización, por lo tanto, considera que el municipio no tiene legitimación para llamar en garantía a la aseguradora. *"AUSENCIA DE SINIESTRO"* por cuanto no se pretende la declaratoria de responsabilidad del llamante en garantía ni la indemnización de perjuicios causados con ocasión de aquella. *"INEFICACIA DEL CONTRATO DE SEGURO POR AUSENCIA DE RIESGO ASEGURABLE"* en tanto realizar la corrección y una resolución por parte del municipio en donde se advierte un error, es función propia natural de un funcionario de la administración; en consecuencia, solicitar la devolución de las sumas pagadas en exceso e iniciar el trámite para su recuperación no es un acto incorrecto, negligente ni mucho menos doloso. *"LÍMITE DE VALOR ASEGURADO"* de acuerdo con lo consagrado en el contrato de seguros y el artículo 1079 del código de Comercio.

### **3. Fallo de primera instancia**

El *a quo* declaró no probadas las excepciones formuladas por el municipio demandado. Por lo tanto, declaró la nulidad de los actos administrativos demandados y a título de restablecimiento del derecho declaró que, el demandante no debe a la entidad accionada el dinero contenido en los actos administrativos cuya nulidad se declaró y en consecuencia ordenó al municipio, la finalización de los procesos ejecutivos iniciados en su contra, la cancelación de las medidas cautelares y la devolución de los dineros que han sido cancelados por el demandante debidamente indexados. Además, la condenó en costas y negó las pretensiones del llamamiento en garantía del municipio de Manizales frente a las aseguradoras.

Como fundamento de la decisión, luego de señalar los hechos probados afirmó que, analizada la Resolución 380 de 2016, contrario a lo afirmado por el municipio, la misma no implicó una simple corrección de un error formal, pues tal como se avizora en su parte considerativa, se hizo alusión a que se había partido de una base diferente para liquidar cada uno de los factores reconocidos; en estos términos, más allá de corregir los pretendidos errores aritméticos cambiando solo los valores de los factores tenidos en cuenta en la liquidación, se cambiaron los conceptos como esos valores se establecieron al momento de la liquidación inicial, para luego determinar en los actos atacados que, esa forma en que se hayan fijado los valores no era correcta merced a que aquellos conceptos estaban equivocados o los derechos no les asistía al demandante como habían sido reconocidos inicialmente.

Que por lo tanto, la Administración Municipal debió acudir a la revocatoria directa, solicitando el consentimiento previo, expreso y escrito del titular.

En cuanto a los llamamientos en garantía formulados por el municipio de Manizales señaló que, no se condenará al pago de dinero alguno, pues no hay cobertura en las pólizas de seguro.

#### **4. Recurso de apelación**

**El municipio de Manizales** solicita se revoque la decisión, en primer lugar, por cuanto va en contravía del artículo 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y 835 del Estatuto Tributario (ET) pues en el ordinal tercero de la sentencia, a título de restablecimiento del derecho, declara que el demandante no debe el dinero contenido en los actos administrativos anulados y en consecuencia ordena la finalización del proceso ejecutivo. Lo anterior por cuanto los actos administrativos demandados no son de aquellos que resuelven excepciones al deudor, ni ordenan seguir adelante con la ejecución ni liquidan el crédito, además que la jurisdicción coactiva es una prerrogativa de la administración para hacer valer sus créditos.

En segundo lugar, por cuanto en atención a lo dispuesto en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, no debió imponerse condena en costas para el municipio, por cuanto el asunto sobre devolución de dineros pagados de más es un tema de moralidad administrativa y de defensa de los derechos colectivos al patrimonio público.

En tercer lugar, por cuanto a tono con el precedente jurisprudencial sobre el tema del acto administrativo que nace a la vida jurídica con vicios en el consentimiento, en este caso, por error de la administración, no puede obligarla legítimamente, máxime cuando se encuentran en juego derechos de mayor entidad, como la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público. En este sentido, no se requiere el consentimiento del titular para proceder a la modificación del acto administrativo.

En cuarto lugar, por cuanto la *póliza rc servidores* es la que procede en este asunto, toda vez que el municipio se vería compelido a devolver las sumas de dinero que ha retenido en virtud del proceso de cobro coactivo, pero con indexación e intereses de mora, aspectos que constituyen un detrimento patrimonial, con cargo al peculio del funcionario que dio lugar al mismo, que no es otro que el que suscribió el acto administrativo.

Que los funcionarios que suscribieron el acto administrativo son: el Secretario de Despacho de la Secretaría de Servicios Administrativos y el Alcalde, quienes se encuentran amparados en la póliza, por lo anterior y considerando que se demostró que el pago de la indexación ordenada en la sentencia constituye detrimento patrimonial, la póliza que procede afectar es la *RC SERVIDORES*, además que, ya un juez declaró la procedencia de liquidar indexación e intereses, que son fuente de responsabilidad fiscal.

Por último, por cuanto la decisión judicial de solicitar consentimiento previo no resuelve de fondo el asunto, lo anterior por cuanto la única manera que tenía la administración de recuperar los dineros públicos pagados de más y sin justos títulos es cómo procedió, declarando en deudor del municipio a la parte actora. Esto, por cuanto negado el

consentimiento previo para la revocatoria de los actos demandados por parte del actor, el municipio se vería compelido a volver a declarar deudor al demandante, porque la acción pública de lesividad se encontraba caduca al momento en que la administración se dio cuenta del error cometido.

## 5. Pronunciamiento segunda instancia

**Axa Colpatria**, solicitó confirmar el fallo de primera instancia, indicando que como quiera el proceso no está encaminado a obtener la responsabilidad de los funcionarios del municipio de Manizales, no debe responder la aseguradora por los valores que tuviese que asumir el ente territorial. Así mismo, reiteró los argumentos señalados en la contestación a la demanda y al llamamiento en garantía.

## II. Consideraciones

### 1. Problemas jurídicos

De conformidad con los argumentos planteados en los recursos de apelación corresponde establecer: *¿El municipio de Manizales para expedir la Resolución 380 del 13 de junio de 2016, debía contar con el consentimiento del demandante?*

En caso afirmativo: *¿El restablecimiento del derecho ordenado por el a quo, vulneró los artículos 101 del CPACA y 835 del ET?*

*¿Tiene derecho el municipio de Manizales a que las aseguradoras reembolsen los dineros que el ente territorial deba pagar como resultado de esta sentencia?*

*¿Procedía la condena en costas en primera instancia?*

### 2. Primer problema jurídico

**Tesis del Tribunal:** El municipio de Manizales para expedir la Resolución 380 del 13 de junio de 2016 a través de la cual modificó la Resolución 659 del del 31 de octubre de 2014 debía obtener el consentimiento previo, expreso y escrito del ahora demandante, tal como lo establece el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, pues ese nuevo acto administrativo conllevaba el desmejoramiento de un derecho anteriormente reconocido.

Para fundamentar lo expuesto, se analizarán: i) los hechos probados; ii) el marco jurídico sobre la revocatoria directa de los actos administrativos y iii) el caso concreto.

#### 2.1. Lo probado

- En sentencia proferida el 15 de abril de 2013 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Manizales, modificada parcialmente por el Tribunal Administrativo de Caldas, en sentencia del 15 de mayo de 2014, se declaró la nulidad de unos actos administrativos expedidos por el municipio de Manizales y se ordenó reconocer unas sumas de dinero a favor del demandante por concepto de trabajo suplementario.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pág. 3 AD "02AnexosDemanda"

- Mediante Resolución 659 del 31 de octubre de 2014, el municipio de Manizales ordenó el reconocimiento y pago de unas prestaciones salariales en cumplimiento de la referida sentencia<sup>2</sup>, así:

*“Ordenar el reconocimiento y pago al señor HUGO GALLEGO URIBE, identificado con cédula de ciudadanía No. 75.063.422, la suma de \$21.660.224, equivalente a las Horas extras, causadas entre el 6 de marzo de 2006 hasta el 30 de junio de 2009 y a \$4.473.566 correspondiente a la indexación, conforme a la parte motiva de esta Resolución y en cumplimiento de la Sentencia 064 del 15 de mayo de 2014 del Tribunal Administrativo de Caldas, para un total a pagar de \$26.133.780”. (Sic) (Se resalta)*

- El actor formuló recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución 685 del 13 de noviembre de 2014, y en el que dispuso no reponer la Resolución 659 de 2014.<sup>3</sup>
- Mediante Resolución 380 del 13 de junio de 2016 el municipio de Manizales modificó el artículo primero de la Resolución 659 de 2014, ordenando al demandante reintegrar la suma de \$7.091.467, como mayor valor pagado en virtud de esa resolución.<sup>4</sup>
- El demandante formuló los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos a través de la Resolución 676 del 9 de septiembre de 2016<sup>5</sup> y Resolución 1726 del 4 de noviembre de 2016<sup>6</sup> confirmando la decisión.

### **2.1.1. Marco jurídico - revocatoria directa de actos de carácter particular y concreto**

La revocatoria es un *“mecanismo unilateral de la administración otorgado por el legislador con el fin de revisar sus propias actuaciones y, dentro del contexto de la actuación oficiosa, sacar del tránsito decisiones por ella misma adoptadas”*<sup>7</sup>.

La revocatoria directa procede contra toda clase de actos administrativos, tanto generales como particulares, con fundamento en que se encuentran incursos en alguna de las causales legales establecido en el artículo 93 del CPACA<sup>8</sup>, en los siguientes términos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 97 del CPACA, para revocar de manera directa un acto administrativo de contenido particular, se requiere obtener el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho, así:

*“Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto*

---

<sup>2</sup> Pág. 31-35 Ibidem.

<sup>3</sup> Pág. 39-40 Ibidem.

<sup>4</sup> Pág. 27-30 Ibidem.

<sup>5</sup> Pág. 36-38 Ibidem.

<sup>6</sup> Pág. 41-45 Ibidem.

<sup>7</sup> Santofimio, Jaime. Compendio de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia. 2017, p. 574.

<sup>8</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

*o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.*

*Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional". (Se resalta)*

No obstante, de manera excepcional, la ley admite la posibilidad de corregir los actos administrativos, aún sin la voluntad del respectivo titular de la situación jurídica, cuando contienen errores simplemente formales, así:

*"Artículo 45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda".*

## **2.2. Análisis del caso concreto**

El *a quo* consideró que, la Resolución 380 de 2016 no implicó una simple corrección de un error formal, sino que a través de ese acto administrativo, procedió a revocar la Resolución 659 del 31 de octubre de 2014, sin haber obtenido el consentimiento del titular del derecho, trasgrediendo los parámetros establecidos en el artículo 97 del CPACA y de paso, vulnerando el derecho al debido proceso administrativo, el principio de la buena fe y la seguridad jurídica.

El municipio de Manizales en su apelación insiste en que, la Resolución 659 de 2014, nació a la vida jurídica con vicios en el consentimiento, en este caso, por error de la administración, por lo que -a su juicio-, no puede obligarla legítimamente, máxime cuando se encuentran en juego derechos de mayor entidad, como la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, razón por la cual considera, no se requería el consentimiento del titular para proceder a la modificación del acto administrativo. Que además, la decisión judicial de solicitar consentimiento previo no resuelve de fondo el asunto, por cuanto la única manera que tenía la administración de recuperar los dineros públicos pagados de más y sin justo título es cómo procedió, ello, por cuanto negado el consentimiento previo para la revocatoria de los actos demandados por parte del actor, el municipio se vería compelido a volver a declarar deudor al demandante, porque la acción pública de lesividad se encontraba caduca al momento en que la administración se dio cuenta del error cometido.

Al respecto, la Sala, de acuerdo con las pruebas aportadas, encuentra acreditado que, en la Resolución 659 del 31 de octubre de 2014, a través del cual el municipio de Manizales ordenó el reconocimiento y pago de unas prestaciones salariales en cumplimiento de una sentencia judicial, a favor de la parte actora.

Posteriormente, sin mediar ninguna actuación previa, el ente territorial profirió la Resolución 380 del 13 de junio de 2016, mediante la cual modificó el artículo primero de la Resolución

659 de 2014, en cuanto ordenó liquidar a favor del demandante una suma de dinero y en consecuencia le ordenó reintegrar la suma de \$7.091.467, como mayor valor pagado, con fundamento en:

*"-Que una vez verificada la liquidación de los factores salariales de dominicales festivos se encontró inconsistencias en su liquidación, toda vez que las mismas debieron ser liquidadas conforme a la ley, equivalente al doble del valor de un día.*

*-Que una vez verificada la liquidación del reconocimiento de compensatorios, los mismos no tenían derecho a ellos como fue reconocido.*

*-Que igualmente, los dominicales reconocidos no fueron descontados del total de horas laboradas al mes, constituyéndose en un pago superior.*

*-Que igualmente en la verificación efectuada, se encontró que los factores de horas laboradas al mes, debió ser sobre la suma de 190 horas y no de 176 horas.*

*-Que los pagos parciales por concepto de dominicales reconocidos en su época por parte de la administración no fueron indexados.*

*Que efectuada la liquidación conforme a la ley, se encontró una diferencia en favor del Municipio de Manizales así..."<sup>9</sup>.*

Contra el anterior acto administrativo el ahora demandante interpuso los recursos de reposición y apelación, el primero fue resuelto a través de la Resolución 676 del 9 de septiembre de 2016, emitida por la Secretaría de Servicios Administrativos de Manizales, en la que se confirmó la decisión argumentando que, la administración considera que el reintegro debía ser efectuado porque se hizo un pago de más y los errores de la administración no justifican un enriquecimiento sin causa del ciudadano, tal como se expuso en los actos definitivos.

Así mismo, al resolverse el recurso de apelación interpuesto, que también confirmó la decisión inicial, se indicó que, la Secretaría de Servicios Administrativos no había desconocido lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Administrativo, pero que al encontrar un error formal, con base en lo establecido en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 y en el artículo 286 del Código General del Proceso procedió a modificar el mismo, realizando la corrección aritmética correspondiente.

De acuerdo con lo anterior, es claro que la Resolución 380 de 2016, por medio de la cual se modificó la Resolución 659 de 2014, introdujo un cambio sustancial en la situación del aquí demandante, al pasar este de ser acreedor de una obligación laboral reconocida mediante sentencia judicial, a deudor del municipio.

Además, de acuerdo con lo expuesto en la Resolución 380 de 2016, las razones que motivaron la modificación no pueden considerarse como un simple error formal, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras o aritmético, pues se trataba de modificar aspectos que implicaban una revocatoria del acto inicial, creando una nueva situación jurídica.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>10</sup> ha señalado:

*"De suerte que se limita su desarrollo o práctica a las modificaciones que no impliquen un cambio jurídico sustancial en la decisión adoptada, teniendo entonces dicha figura un uso*

---

<sup>9</sup> Pág. 11 AD "009SubsanacionDemanda"

<sup>10</sup> Sentencia T-033 de 2002.

*restrictivo y limitado. Bajo esta consideración, el error aritmético no puede ser utilizado como herramienta jurídica válida para alterar el sentido y alcance de los actos administrativos, mediante una nueva evaluación probatoria, la aplicación de nuevos fundamentos jurídicos, o la inobservancia de los que sirvieron de sustento a la decisión.*

*Incluso, en el caso de presentarse duda sobre la naturaleza jurídica del error, es decir, si este es o no aritmético, es deber de la Administración proceder en el sentido más garantista para el administrado, de tal manera que no se afecte la posición obtenida por éste legítimamente. Esta interpretación está acorde con los principios de imparcialidad y favorabilidad que gobierna el ejercicio de la función administrativa, según los cuales, "...las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación..." (artículo 3º del C.C.A en armonía con el artículo 209 de la C.P).*

...

*De acuerdo con lo expuesto, la Administración, so pretexto de revocar parcialmente un acto administrativo por error aritmético, no puede abrogarse competencia para revisar el acto administrativo en todo su contexto, pues, como se ha venido señalando, tal actitud le impide al respectivo titular del derecho subjetivo establecido en el acto, ejercitar la defensa de su situación jurídica y controvertir la nueva decisión adoptada por la Administración".*

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que la resolución inicial ya se encontraba ejecutoriada y sus efectos se habían consolidado, pues fue proferida el 31 de octubre de 2014, mientras que la Resolución modificatoria fue proferida el 13 de junio de 2016.

Lo anterior permite inferir que, la Resolución 380 de 2016 contiene una manifestación de voluntad de la administración revocatoria de una situación jurídica consolidada, y por esto el municipio debía contar con la autorización previa, expresa y escrita del demandante, como lo ordena el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 al establecer el procedimiento para revocar los actos administrativos de carácter particular y concreto.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>11</sup>, en un caso similar al presente, fallado en primera instancia por esta Corporación, señaló:

*"En conclusión: los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por violación de las normas en las que debían fundarse y por transgresión del debido proceso, puesto que el ente demandado pretendió cambiar parcialmente una decisión de reconocimiento y pago de una condena impuesta por vía judicial bajo el amparo de una supuesta corrección de errores aritméticos, cuando aquella modificación implicaba en realidad una revocatoria directa del acto inicial tendiente a crear una nueva situación jurídica, que por mandato legal debió cumplir con el requisito de la solicitud de autorización expresa y escrita de la libelista para tal fin, la cual en todo caso solo habría resultado eficaz si los efectos de aquella resolución no se hubiesen consolidado como en efecto acaeció.*

*En atención a ello, la posibilidad viable de recuperación del dinero cancelado en exceso era demandar bajo la modalidad de lesividad el propio acto, pues el interés general, la moralidad administrativa y el trámite incidental de liquidación de condena no priman en este caso frente al*

---

11 Consejo de Estado – Sección Segunda Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Radicado 17001-23-33-000-2017-00100-02

*actuar de la administración que va en detrimento de la seguridad jurídica y el mismo principio de legalidad". (Se resalta)*

Por ello, como bien lo declaró el *a quo*, le asiste razón al actor cuando argumenta que se violó el derecho al debido proceso, pues el municipio de Manizales omitió adelantar una actuación establecida en la ley para enmendar el error en el que consideraba había incurrido en la liquidación de la sentencia, y por ello no debió revocar directamente el acto administrativo, pues no contaba con el consentimiento del demandante.

Por último, el argumento de la entidad apelante referente a que la decisión judicial no resuelve de fondo el asunto, pues negado el consentimiento por parte del actor para revocar el acto, el municipio se vería compelido a volver a declarar deudor al demandante, porque la acción pública de lesividad se encontraba caduca al momento en que se dio cuenta del error, no es razón válida para modificar la sentencia, pues pretender justificar la revocatoria del acto administrativo inicial sin el consentimiento del beneficiario, alegando a su favor su propia culpa, atenta contra la buena fe que debe regir las actuaciones de la administración.

#### **2.4. Conclusión**

Probado como está que, el municipio de Manizales modificó la situación jurídica del demandante al haber expedido un acto administrativo que ordenó reintegrar una suma de dinero sin haber acudido al procedimiento establecido en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, es claro que los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad.

Por las razones expuestas, no prosperan los argumentos de la parte apelante y en consecuencia en este aspecto se confirmará la decisión de primera instancia.

**3. Segundo problema jurídico:** *¿El restablecimiento del derecho ordenado por el a quo, vulneró los artículos 101 del CPACA y 835 del ET?*

**Tesis del Tribunal:** No hay vulneración de los artículos 101 del CPACA y 835 del ET, pues este trámite judicial no gira en torno a un proceso coactivo; pero es claro que al anularse las resoluciones que daban soporte a un proceso de ese tipo, el restablecimiento del derecho intrínsecamente está relacionado con la finalización de este.

Para fundamentar lo anterior se analizarán: i) el marco jurídico invocado por el apelante y ii) el análisis del caso concreto.

#### **3.1. Fundamento jurídico invocado por el apelante**

El artículo 101 del CPACA señala: *"Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito".*

Por su parte el artículo 835 del Estatuto Tributario señala: *"Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la*

*demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción”.*

### **3.2. Análisis del caso concreto**

El *a quo* al respecto consideró que, siendo nulos los actos administrativos demandados, los cuales soportaron el proceso de cobro coactivo adelantado por el municipio de Manizales en contra de la parte actora, es necesario inferir que dicho trámite de cobro coactivo que inició con el mandamiento de pago, carece de soporte alguno, dado que la Resolución 380 del 13 de junio de 2016, no podía continuar teniendo la condición de título ejecutivo.

El municipio de Manizales en el recurso de apelación manifestó que, la orden emitida por el *a quo* relacionada con el restablecimiento del derecho vulneró los artículos 101 de la Ley 1437 de 2011 y 835 del ET, los cuales establecen que en los procesos de cobro coactivo solo pueden demandarse los actos administrativos que deciden excepciones a favor del deudor, que ordenan seguir adelante la ejecución y los que liquidan el crédito.

Al respecto debe advertirse que, en este caso no se están demandado actos administrativos proferidos dentro de un proceso coactivo, sino aquellos que modificaron una resolución que daba cumplimiento a una sentencia judicial.

Y como precisamente esos actos administrativos demandados son nulos, y son estos los que fundamentaron o soportaron el proceso de cobro coactivo, así como las medidas cautelares, se puede inferir que este trámite coercitivo se queda sin soporte jurídico, pues la Resolución 380 de 2016 no podía seguir teniendo la calidad de título ejecutivo.

Ello tiene fundamento en que, la nulidad de un acto administrativo produce efectos *ex - tunc*, es decir, se retrotrae la actuación desde el momento en que se profirió el acto administrativo anulado. Por consiguiente, queda la situación jurídica en el estado en que se encontraba antes de la expedición de dicho acto, lo que para el caso en concreto significaría que no hay título para el cobro coactivo.

Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

*“(…) la declaración de nulidad conlleva una consecuencia restitutoria, como lo señala el artículo 1746 del Código Civil: (...) Esta consecuencia resarcitoria implica, en materia contenciosa administrativa, que los efectos de los fallos que declaran la nulidad sean hacia el pasado, esto es ex tunc, ya que no basta que el acto ilegal sea retirado del ordenamiento jurídico a partir de la decisión judicial, sino que es necesario que las situaciones particulares que surgieron en su vigencia queden como estaban ab initio, ya que no de otra manera podrían restituirse las cosas a su estado anterior”.*<sup>12</sup>

### **3.3. Conclusión**

En consecuencia, comparte este Tribunal la orden emitida en la sentencia de primera instancia en relación con el restablecimiento del derecho, en el sentido que lo procedente, tras la nulidad de los actos administrativos demandados, era declarar que el demandante no

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Novena Especial de Decisión. Sentencia del 13 de agosto de 2021, radicado No. 66001-33-33-001-2012-00141-01 (AG)REV

adeudaba suma de dinero alguna y ordenar la finalización del proceso ejecutivo y la cancelación de las medidas cautelares, así como la devolución de los dineros retenidos de manera indexada.

Así las cosas, también se confirmará la sentencia de primera instancia en relación con este punto.

**4. Tercer problema jurídico:** *¿Tiene derecho el municipio de Manizales a que La Previsora S.A. Compañía de Seguros y AXA Colpatría Seguros S.A., reembolsen los dineros que el ente territorial deba pagar como resultado de esta sentencia?*

**Tesis del Tribunal:** Las compañías aseguradoras llamadas en garantía por el municipio de Manizales, en virtud de las pólizas reseñadas, no pueden ser obligadas a reembolsar los dineros que este deba pagar como resultado de esta sentencia, toda vez que no se cumplieron los parámetros establecidos para la constitución y reclamación del amparo reclamado.

Para fundamentar lo anterior se analizarán: i) el marco jurídico sobre póliza con cláusula *claims made* y ii) el caso concreto.

#### 4.1. Fundamento jurídico

De conformidad con el artículo 1.131 del Código de Comercio, en los seguros de responsabilidad se entiende *“ocurrido el siniestro en el momento en que acaezca el hecho externo imputable al asegurado...”*, momento que además de ser el comienzo del término prescriptivo, debe estar incluido en el plazo de vigencia de la póliza respectiva.

La cobertura por reclamación hecha o *claims made* en el seguro de responsabilidad fue prevista por el artículo 4 de la Ley 389 de 1997<sup>13</sup> en los siguientes términos:

*“ARTICULO 4o. En el seguro de manejo y riesgos financieros y en el de responsabilidad la cobertura podrá circunscribirse al descubrimiento de pérdidas durante la vigencia, en el primero, y a las reclamaciones formuladas por el damnificado al asegurado o a la compañía durante la vigencia, en el segundo, así se trate de hechos ocurridos con anterioridad a su iniciación.*

*Así mismo, se podrá definir como cubiertos los hechos que acaezcan durante la vigencia del seguro de responsabilidad siempre que la reclamación del damnificado al asegurado o al asegurador se efectúe dentro del término estipulado en el contrato, el cual no será inferior a dos años. (...)*”

Sobre el particular, el Consejo de Estado sostuvo que *“las cláusulas “claims made o reclamación hecha” constituyen una limitación temporal al cubrimiento de la póliza, toda vez que no basta que los sucesos generadores de responsabilidad civil ocurran, sino que también resulta necesario que la reclamación por parte de la víctima se materialice durante la vigencia de aquella o, en su defecto, en el período adicional estipulado en el contrato de seguro, que, en todo caso, no puede ser inferior a dos años, de tal suerte que si esta no se presenta oportunamente, se excluye el referido débito a cargo del asegurador, a pesar de presentarse el hecho dañoso”*<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> *“Por la cual se modifican los artículos 1036 y 1046 del Código de Comercio”.*

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 28 de marzo de 2019. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02290-01(AC).

En ese orden de ideas, al margen de la ocurrencia del hecho dañoso, cuando se pacta el seguro de responsabilidad civil bajo la modalidad por reclamación hecha o *claims made*, la ausencia de la reclamación judicial o extrajudicial dentro del término de vigencia de la póliza o en su defecto en el convenido por las partes, impide el surgimiento de la obligación indemnizatoria a cargo de la aseguradora<sup>15</sup>.

La cobertura de los eventos amparados no se limita entonces en sí misma a la fecha de ocurrencia del siniestro, sino también al momento en que el tercero reclama al asegurado la indemnización del daño y éste lo pone en conocimiento de la aseguradora de manera prejudicial o judicial.

Así pues, para que surja la obligación de indemnizar a cargo de la aseguradora, tanto el siniestro como la reclamación deben presentarse durante la vigencia de la póliza y no en período posterior, así el hecho que dio lugar a la reclamación hubiese ocurrido en el período de cobertura. Lo anterior, a menos que el asegurado suscribiera anexo de extensión del período para reclamar o la póliza hubiera sido renovada, en cuyo caso el reclamo y la notificación se hubiere formulado durante esa renovación.

En relación con el llamamiento en garantía, debe indicarse que la finalidad de esta figura jurídica al tenor del artículo 225 de la Ley 1437 de 2011, es que un tercero, en virtud de un derecho legal o contractual, repare integralmente el perjuicio que la parte llegare a sufrir, o reembolse total o parcial del pago que tuviera que hacer como resultado de la sentencia.

#### **4.2. Análisis del caso concreto**

El *a quo* al respecto consideró que, la póliza expedida por Axa Colpatria no tenía cobertura para el evento discutido, toda vez que no fueron llamados en garantía con fines de repetición a los funcionarios que suscribieron los actos administrativos declarados nulos; que la póliza expedida por La Previsora tampoco tenía cobertura toda vez que los funcionarios que expidieron los actos declarados nulos no fueron llamados en garantía y adicionalmente no estaba vigente.

El municipio de Manizales en el recurso de apelación manifestó que, el contrato de seguro invocado era el adecuado para que las llamadas en garantías asumieran la condena en su contra, en tanto el secretario de despacho de la Secretaría de Servicios Administrativos y el alcalde se encontraban amparados por la póliza, y fueron quienes suscribieron el acto administrativo que generó la condena de este proceso, y por tanto un detrimento patrimonial al municipio.

Al respecto se tiene que, el municipio de Manizales llamó en garantía a la Previsora S.A., con base en la póliza 1003531 – responsabilidad civil de servidores públicos-; también llamó en garantía a AXA Colpatria Seguros con base en la póliza 2205 – responsabilidad civil de directores y administradores servidores públicos-. En tal sentido, procederá la Sala a analizar dichas pólizas:

---

<sup>15</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente: Dr. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo. Sentencia del 18 de julio de 2017. Radicación número: 76001-31-03-001-2001-00192-01.

**En la póliza expedida por La Previsora S.A.**<sup>16</sup>, se consignó que, el seguro amparaba: “1 ACTOS INCORRECTOS; 2 ACTOS QUE GENEREN JUICIOS DE RESPONSA (SIC); 4 (SIC) CAUCIONES JUDICIALES; 5 COBERTURA RC SERVIDORES PÚBLICOS; 6 CAUCIONES JUDICIALES”<sup>17</sup>. En la descripción de los amparos señaló:

*“1. DETRIMENTOS PATRIMONIALES SUFRIDOS POR EL ESTADO O POR TERCEROS, SIEMPRE QUE SEAN CONSECUENCIA DE LOS ACTOS INCORRECTOS COMETIDOS POR LOS FUNCIONARIOS ASEGURADOS EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS PROPIAS DE SU CARGO. ESTE AMPARO SERÁ PROCEDENTE CUANDO LOS FUNCIONARIOS ASEGURADOS SEAN DECLARADOS CIVIL O ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLES DE DETRIMENTO PATRIMONIAL POR HABER COMETIDO ACTOS INCORRECTOS, EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS PROPIAS DE LOS CARGOS RELACIONADOS EN LA CARÁTULA DE ESTA PÓLIZA.*

*LA COBERTURA OTORGADA BAJO EL PRESENTE NUMERAL SE HACE EXTENSIVA TANTO A LOS PERJUICIOS POR LOS QUE LOS FUNCIONARIOS ASEGURADOS FUEREN RESPONSABLES POR HABER COMETIDO ALGÚN ACTO INCORRECTO RESPECTO DEL CUAL SE LES SIGA O DEBIERA SEGUIR, BIEN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL AL TENOR DE LO CONSAGRADO EN LA LEY 610 DE 2000, O BIEN, ACCIÓN DE REPETICIÓN O DE LLAMAMIENTO EN GARANTÍA CON FINES DE REPETICIÓN POR CULPA GRAVE, AL TENOR DE LO CONSAGRADO EN LA LEY 678 DE 2001. ...”.*<sup>18</sup> (Se resalta)

Por evento se determinó: “Se entiende como evento el acto incorrecto cometido o presuntamente cometido por uno o más funcionarios asegurados, del cual se derive una o más de una reclamación de perjuicios o la apertura de uno o más proceso por organismos de vigilancia del estado”; y por siniestro: “Reclamación presentada por un tercero o por la entidad tomadora dentro de la vigencia de la póliza o del periodo de extensión de la misma, si hubiere lugar al mismo, derivada de un acto incorrecto cometido o presuntamente cometido por algún funcionario asegurado en el ejercicio de las funciones propias del cargo, de la cual pudiera derivarse una responsabilidad amparada en la póliza”<sup>19</sup>

**En la póliza expedida por AXA Colpatría Seguros** se consignó que, se ampara la responsabilidad civil de directores y administradores para cubrir los perjuicios causados a terceros y/o a la entidad como consecuencia de las acciones u omisiones imputables a uno o varios funcionarios que desempeñaran los cargos asegurados.<sup>20</sup> Se precisó que “SERÁ ENTENDIDO COMO ACTO INCORRECTO U OMISIÓN INCORRECTA, REAL O PRESUNTA, EL REALIZADO POR UNA PERSONA ASEGURADA INDIVIDUAL O COLECTIVAMENTE, SOLAMENTE EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES COMO PERSONA ASEGURADA Y QUE NO TENGA CARÁCTER DOLOSO”.<sup>21</sup>

De conformidad con lo señalado en las referidas pólizas, teniendo en cuenta que se trata de una póliza de responsabilidad civil de servidores públicos para amparar los perjuicios causados a terceros y/o a la entidad, a consecuencia de acciones, u omisiones imputables a

<sup>16</sup> Pág. 14-22 AD “04CuadernoLlamamientoGarantíaPrevisora”

<sup>17</sup> Pág. 15 Ibidem.

<sup>18</sup> Pág. 39 Ibidem.

<sup>19</sup> Pág. 49 Ibidem.

<sup>20</sup> Pág. 8 AD “05CuadernoLlamamientoGarantíaAxa”

<sup>21</sup> Pág. 24 Ibidem.

uno de sus funcionarios que desempeñen los cargos asegurados, el municipio debía demostrar que los funcionarios que expidieron los actos administrativos anulados habían sido declarados civil o administrativamente responsables de detrimento patrimonial, o al menos haberlos llamados en garantía con fines de repetición para que se declarara su responsabilidad, circunstancias que no ocurrieron en el presente asunto.

Al respecto el Consejo de Estado en la sentencia reseñada del 3 de septiembre de 2020<sup>22</sup>, que como se adujo es de un caso análogo al presente, señaló:

*“No obstante lo anterior, la Subsección concuerda con la aseguradora específicamente en lo referente a la falta de cobertura de la póliza para el caso concreto, pero no por elección inadecuada del contrato, sino porque el tomador y al mismo tiempo asegurado, es decir, el Municipio de Manizales, no llamó en garantía con fines de repetición al servidor involucrado en orden de verificar su responsabilidad y tampoco demostró que aquel hubiese sido declarado judicial o administrativamente como tal, lo cual constituía un requisito esencial para la constitución del amparo específico sobre el cual se basaba la pretensión de subrogación en el pago de la condena a imponer en esta instancia judicial, ello conforme el clausulado anexo e integrante de la póliza referida...”. (Se resalta)*

Aunado a lo anterior, en cuanto a la Póliza expedida por La Previsora S.A. se suma que, se trataba de póliza bajo el sistema de aseguramiento “*claims made*”, por lo que la cobertura no solo se limita a la fecha de ocurrencia del siniestro sino también al momento en que el tercero reclamara al asegurado la indemnización del daño.

Así, la reclamación realizada al municipio de Manizales ocurrió el 7 de marzo de 2017<sup>23</sup>, cuando se presentó la solicitud de conciliación; no obstante la póliza expedida por La Previsora S.A. tenía como fecha de vigencia del 27 de julio de 2016 hasta el 1° de octubre de 2016, por lo tanto, es claro que la reclamación fue presentada fuera de la vigencia de la referida póliza.

De esta misma manera lo estableció el Consejo de Estado, cuando en relación con este tipo de póliza concluyó:

*“Empero, efectivamente la modalidad bajo la cual fue adquirida esta póliza es la denominada «por descubrimiento» o «claims made», según el clausulado reseñado anteriormente, de suerte que tal como lo aduce La Previsora S.A., la cobertura de los eventos amparados no se limita en sí misma a la fecha de ocurrencia del siniestro, sino también al momento en que el tercero reclama al asegurado la indemnización del daño y éste lo pone en conocimiento de la aseguradora de manera prejudicial o judicial.*

*Pues bien, al margen de lo expuesto en precedencia sobre la falta de cobertura del contrato de seguro, se precisa que luego de validar las pruebas aportadas con el llamamiento en garantía y su contestación, no se advierte que al Municipio de Manizales se le hubiese reclamado lo pretendido con la demanda en cuestión durante la vigencia de la póliza invocada, pues la solicitud de conciliación prejudicial ocurrió el 10 de noviembre de 2016 (con posterioridad al 1. de octubre de 2016), por lo que tampoco se encuentra el aviso a La Previsora S.A. en ese lapso de cobertura, a*

---

22 Consejo de Estado – Sección Segunda Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Radicado 17001-23-33-000-2017-00100-02

<sup>23</sup> Pág. 46 AD “02AnexosDemanda”

*fin de predicar la obligatoriedad de ésta en la subrogación del pago de la condena como lo solicitó la entidad territorial”.*

#### **4.3. Conclusión**

Las compañías aseguradoras llamadas en garantía por el municipio de Manizales, en virtud de las pólizas reseñadas, no pueden ser obligadas a reembolsar los dineros que este deba pagar como resultado de esta sentencia, toda vez que no se cumplió un requisito esencial para la constitución del amparo específico sobre el cual se basa la pretensión de subrogación, es decir, no se acreditó la responsabilidad de los funcionarios que suscribieron los actos anulados; ello aunado a que, frente a la Previsora, la reclamación se realizó fuera del periodo de vigencia de la póliza.

#### **5. Cuarto problema jurídico: ¿Procedía la condena en costas en primera instancia?**

**Tesis del Tribunal:** Era procedente la condena en costas, en tanto el presente asunto no puede catalogarse como de interés público.

Para fundamentar lo anterior se analizarán: i) el marco jurídico sobre la condena en costas y ii) el caso concreto.

#### **5.1. Fundamento jurídico**

La Ley 1437 de 2011 determinó en el artículo 188 lo siguiente: *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.*

En cuanto al alcance de la expresión: *“procesos en que se ventile un interés público”* debe entenderse que esta hace referencia únicamente a las acciones públicas, pues es natural que en los procesos en que es demandante o demandada una entidad pública siempre se encuentra implícito un interés público, *el cual se le ha confiado cumplir o satisfacer.*

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

*“2.2. Conforme con la norma transcrita, la regla general es que en los procesos de conocimiento de esta jurisdicción, en la sentencia, se dispondrá sobre la condena en costas.*

*“Esta regla no se aplica para los procesos en los que se ventile un interés público, es decir, que no hay lugar a condena en costas en las acciones públicas.*

*“En este sentido se debe entender el alcance de la expresión “procesos en que se ventile un interés público” y no como lo interpretó la UAE – DIAN, porque, se debe tener presente que esta disposición no pretendió hacer distinción alguna entre las partes intervinientes en el proceso y volver al criterio previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo [prohibición de condena en costas al Estado], antes de la modificación introducida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 condena en costas a las partes, sin distinción alguna, con un criterio subjetivo.*

(...)

---

24 Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez. Sentencia del 5 de abril de 2018. Radicación número: 76001-23-33-000-2012-00430-01(21873)

*“2.3. Con base en esos mismos argumentos, puede concluirse que no le asiste la razón a la UAE – DIAN, al interpretar que por el solo hecho de estar implícito el interés público en la gestión de recaudo de los tributos, necesariamente se le deba exonerar de la condena en costas”* (Resaltada Sala de Decisión)

## **5.2. Análisis del caso concreto**

El *a quo* al respecto consideró que se probaron los gastos generados en el trámite procesal, por lo que encontró procedente la condena en costas a favor de la parte demandante.

La entidad apelante se opuso a la condena en costas argumentando que se desconoció el artículo 188 del CPACA, por cuanto en este caso el ente territorial pretendió cuidar los recursos públicos y la moralidad administrativa, lo que hace que el proceso sea de interés público.

Lo primero que deberá aclarar la Sala, es que, el interés público se desprende de actuaciones que por modo directo conciernen a la colectividad, más no en asuntos en los que indirectamente o de manera ajena aquella pueda verse afectada. De ser así, se llegaría a la conclusión de que en los procesos contencioso administrativos en los que estén de por medio intereses eminentemente individuales y sea condenada una entidad pública, sería de todos modos improcedente la imposición de costas por cuanto, indirectamente, las arcas del respectivo ente que se verían afectadas con la condena se sostienen con el erario que el conglomerado social provee día tras día a través del pago de tributos, tornándose así tales asuntos de interés general.

De ahí que, aducir que se ventila un interés público en casos como el presente, no es de recibo, máxime que la demanda fue instaurada por una particular afectado con la decisión ilegal de revocatoria del municipio.

Lo expuesto permite concluir que, era procedente la condena en costas, en tanto el presente asunto no puede catalogarse como de interés público. Por lo tanto, no son de recibo los argumentos del municipio de Manizales y por ello en este aspecto también se confirmará el fallo.

## **6. Síntesis y Conclusión**

Así, probado como está que, el municipio de Manizales modificó la situación jurídica del demandante al haber expedido un acto administrativo que ordenó reintegrar una suma de dinero sin haber acudido al procedimiento establecido en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, es claro que los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad; y que cualquier trámite que haya adelantado la administración municipal para recuperar las sumas de dinero que considera fueron pagadas por error, con base en esos actos administrativos, se queda sin respaldo jurídico, es decir, sin título, como bien lo declaró el *a quo*; sin lugar a que alguna compañía de seguros reembolse suma de dinero, en tanto no se cumplió un requisito esencial para la constitución del amparo específico sobre el cual se basa la pretensión de subrogación, aunado a que, frente a la Previsora, la reclamación se realizó fuera del periodo de vigencia de la póliza.

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

## 7. Costas de segunda instancia

Con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 365 del Código General del Proceso, a partir del criterio objetivo valorativo que ha sido expuesto por el Consejo de Estado para la imposición de la condena en costas, se torna necesaria la existencia de gastos procesales y actuaciones en que hayan incurrido las partes, para dar lugar a la imposición de dicha condena. Así las cosas, no se condenará en esta instancia, ello teniendo en cuenta que, las partes no efectuaron intervención ante este Tribunal.

Por lo discurrido, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### FALLA

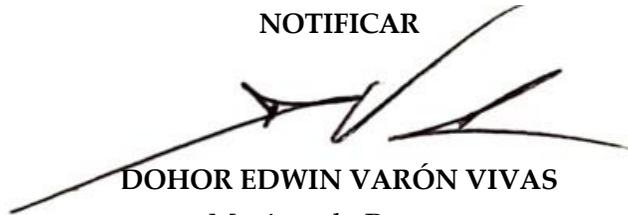
**Primer:** Confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Manizales el 9 de diciembre de 2022, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por **Hugo Gallego Uribe** contra el **municipio de Manizales**.

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

**Tercero:** Ejecutoriada esta providencia, **devolver** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones en el programa **siglo XXI**.

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 14 de 2023.

NOTIFICAR



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente

e   
AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado



AUGUSTO RAMON CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 036

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

Radicado: 17001-33-39-008-2017-00226-02  
Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento Del Derecho  
Demandante: Patricia Cardozo Muñoz  
Demandado: Municipio de Manizales

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

## I. Antecedentes

### 1. Demanda

#### 1.1. Pretensiones

Se solicita se declare la nulidad de las Resoluciones 368 de 2016, 671 de 2016 y 1737 de 2016, expedidas por el municipio de Manizales y que, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la accionada que solicite el consentimiento escrito y expreso de la demandante para modificar el acto de carácter particular mediante el cual el municipio de Manizales pagó el crédito contenido en una sentencia.

Que además, se decrete la terminación de los procesos ejecutivos que en vía administrativa adelanta el municipio de Manizales, se cancelen las medidas cautelares ordenadas dentro de dicho proceso, se proceda a la devolución de los dineros retenidos en forma indexada y se condene en costas a la demandada.

#### 1.2. Sustento fáctico relevante

Se señala en síntesis que, la accionante adelantó contra el municipio de Manizales un proceso tendiente a reclamar el pago del trabajo suplementario ordenado en el Decreto 1042 de 1978, siendo condenado el municipio. Que mediante Resolución 278 del 12 de mayo de 2014, el ente territorial ordenó el reconocimiento y pago de unas prestaciones salariales en cumplimiento de esa sentencia judicial.

Que la actora formuló recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución 304 del 13 de mayo de 2014, que dispuso no reponer la decisión anterior. Posteriormente, el municipio mediante Resolución 368 del 13 de junio de 2016 sin consentimiento de la demandante modificó la Resolución 278 de 2014. Que la accionante formuló contra ella

recurso de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos a través de las Resoluciones 671 del 9 de septiembre y 1737 del 8 de noviembre, ambas del 2016, confirmando la decisión inicial.

Que una vez en firme estas resoluciones, el municipio inició el cobro coactivo de las sumas de dinero referidas en dichos actos y ordenó el embargo de salarios, prestaciones y bienes.

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

Invocó como vulneradas: la Constitución Política: artículos 6 y 29; Ley 1437 de 2011: artículo 97; precisó que, si el Ente Territorial consideraba que se habían cometidos errores aritméticos en la liquidación del crédito, debió acudir a la figura de la revocatoria directa, por lo que requería el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho.

Señaló además que, la modificación no implicó una simple corrección de un error aritmético, teniendo en cuenta, entre otras razones, que para la liquidación del crédito confluyen muchos factores salariales y fórmulas matemáticas para su cálculo.

## **2. Contestación a la demanda**

### **2.1. El municipio de Manizales**

Se opuso a las pretensiones de la parte demandante y frente a los hechos aceptó los referentes a la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Manizales y la expedición de los actos administrativos. Formuló las excepciones de mérito tituladas:

- "*LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA*" señaló que, se pueden corregir los errores formales contenidos en los actos administrativos, de oficio por la autoridad que haya expedido el acto. Que los actos cuya nulidad se pretende son de cumplimiento a una orden judicial, con los cuales se pretende corregir los errores de forma, debido al concepto equivocado y el procedimiento como se liquida el trabajo suplementario o complementario, así como la forma como se hace la reliquidación de los dineros saldados por prestaciones sociales.

- "*FALTA DE PRUEBA PARA SOPORTAR LAS PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA*", con fundamento en los artículos 164 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, indicó que la liquidación correcta es la indicada en la Resolución 635 del 14 de diciembre de 2015, por lo tanto, la actuación de la administración se encuentra ajustada a derecho.

- "*SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN NUESTRA LEGISLACIÓN, Y MÁS ESPECIALMENTE SOBRE LOS PROHIBITIVOS DEL ABUSO DEL DERECHO Y DEL PRINCIPIO DE QUE NADIE PUEDE BENEFICIARSE DE SU PROPIA CULPA*", argumentó que se debe aplicar a favor de la administración los referidos principios, para negar las pretensiones de la demanda.

El municipio llamó en garantía a La Previsora S.A. Compañía de Seguros, a Axa Colpatria Seguros S.A., y a Mapfre Seguros Generales S.A., basado en la expedición de las *pólizas de responsabilidad civil servidores*, por tener derecho legal y contractual de exigir a la compañía

de seguros la indemnización del perjuicio que llegara a sufrir o el reembolso total del pago que tuviere eventualmente que hacer como resultado de la sentencia que se dicte.

## **2.2. La Previsora S.A. Compañía de Seguros**

Se opuso a las pretensiones de la demanda principal y del llamamiento en garantía aduciendo que, los actos administrativos demandados gozan de completa legalidad, además de haberse presentado el fenómeno de la caducidad; adicionalmente señaló que la póliza base de la vinculación carece de cobertura para el caso concreto y en cuanto a los hechos señaló que no le constan.

Frente a la demanda principal y el al llamamiento en garantía formuló las excepciones de mérito que denominó:

*“Caducidad del término para promover incidente luego de la condena en abstracto”*, manifestó que la condena que se haga en abstracto se liquida por incidente que deberá promover el interesado conforme al artículo 193 del CPACA, y en este caso como quiera que el interesado no promovió el incidente dentro del término de 60 días, siendo esa la vía idónea para hacerlo, dicha oportunidad caducó.

*“Presunción de legalidad. Acto administrativo de acuerdo a la ley”*, toda vez que los actos administrativos fueron expedidos por funcionario competente, sin infringir ninguna norma, de manera regular y habiéndose permitido al interesado ejercer el derecho de defensa y contradicción.

*“Ausencia de cobertura del contrato de seguro soporte del llamamiento en garantía”*. Manifestó que: i) la reclamación al asegurado se presentó por fuera del período de vigencia de la póliza de seguro; ii) los hechos materia de controversia no se encuentran dentro del objeto de cobertura del contrato de seguro, incluso hacen parte de una de las exclusiones; iii) no se encuentran vinculados al proceso funcionarios asegurados.

*“Límite de valor asegurado”*, la aseguradora no está obligada cubrir fuera del monto establecido en la póliza.

*“Reducción de valor asegurado”*, el valor se reduce conforme a los siniestros que se presentan y los pagos que la compañía realice.

## **2.3. Axa Colpatría Seguros S.A.**

Se opuso a las pretensiones de la demanda principal y del llamamiento en garantía aduciendo que, el municipio de Manizales fue diligente al momento de advertir el pago en exceso y en consecuencia inició los trámites para recobrar lo pagado de más y por cuanto la parte demandante no pretende la declaratoria de responsabilidad civil de los funcionarios de la entidad demandada y el pago de alguna indemnización, por lo que no hay lugar a afectar la póliza apúntame en la cual se llama en garantía.

Frente a la demanda principal formuló las excepciones de mérito que denominó: *“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO”* argumentó que, la actora omitió impetrar el incidente de liquidación de que trata el artículo

193 del CPACA respecto de la sentencia que condenó al municipio al pago unos conceptos laborables y el cual debió radicar dentro de los 60 días siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial, razón por la cual, al no cumplir dicha carga, el actor no podía sanar soy una actividad a través del presidente medio de control. "LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO", argumentó que los actos administrativos demandados son válidos pues, en la elaboración y notificación de estos no se materializó ninguna causal de nulidad que pudiera invalidar la actuación de la administración pública.

Frente al llamamiento en garantía formuló las excepciones que denominó: "AUSENCIA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA" por cuanto ninguna pretensión de la demanda está dirigida a establecer la responsabilidad civil del municipio como consecuencia del actuar de sus funcionarios, ni mucho menos una indemnización, por lo tanto, considera que el municipio no tiene legitimación para llamar en garantía a la aseguradora. "AUSENCIA DE SINIESTRO" por cuanto no se pretende la declaratoria de responsabilidad del llamante en garantía ni la indemnización de perjuicios causados con ocasión de aquella. "INEFICACIA DEL CONTRATO DE SEGURO POR AUSENCIA DE RIESGO ASEGURABLE" en tanto realizar la corrección y una resolución por parte del municipio en donde se advierte un error, es función propia natural de un funcionario de la administración; en consecuencia, solicitar la devolución de las sumas pagadas en exceso e iniciar el trámite para su recuperación no es un acto incorrecto, negligente ni mucho menos doloso. "LÍMITE DE VALOR ASEGURADO" de acuerdo con lo consagrado en el contrato de seguros y el artículo 1079 del código de Comercio.

#### **2.4. Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.**

Se opuso a las pretensiones de la demanda principal y del llamamiento en garantía aduciendo que, se encuentran vinculados a este proceso por la firma de la póliza de responsabilidad civil servidores públicos 18001217000906 que tiene vigencia del 28 de mayo al 29 de noviembre del 2017, en la modalidad *claims made* o por reclamación. Lo que significa que, si la reclamación al asegurado se dio el 24 de agosto de 2015 como es la fecha de la audiencia de conciliación extrajudicial, no existe cobertura con la póliza, pues la reclamación se hizo por fuera de la vigencia.

Propuso las excepciones: "Excepción de ausencia de responsabilidad", toda vez que la administración ante el error cometido procedió a corregirlo para restituir al erario los recursos percibidos sin justo título. "Excepción de ausencia de cobertura", la póliza tiene una vigencia del 28 de mayo al 29 de noviembre del 2017 en modalidad por reclamación, siendo la fecha de la audiencia de conciliación extrajudicial en agosto 24 de 2015, no existe cobertura de la póliza. "Excepción de coexistencia de seguros", con los demás llamados en garantía.

### **3. Fallo de primera instancia**

El *a quo* declaró no probadas las excepciones formuladas por el municipio demandado. Por lo tanto, declaró la nulidad de los actos administrativos demandados y a título de restablecimiento del derecho declaró que, la demandante no debe a la entidad accionada el dinero contenido en los actos administrativos cuya nulidad se declaró y en consecuencia ordenó al municipio, la finalización de los procesos ejecutivos iniciados en su contra, la cancelación de las medidas cautelares y la devolución de los dineros que han sido cancelados por el demandante debidamente indexados. Además, la condenó en costas y negó las

pretensiones del llamamiento en garantía del municipio de Manizales frente a las aseguradoras.

Como fundamento de la decisión, luego de señalar los hechos probados afirmó que, analizada la Resolución 368 de 2016, contrario a lo afirmado por el municipio, la misma no implicó una simple corrección de un error formal, pues tal como se avizora en su parte considerativa, se hizo alusión a que se había partido de una base diferente para liquidar cada uno de los factores reconocidos; en estos términos, más allá de corregir los pretendidos errores aritméticos cambiando solo los valores de los factores tenidos en cuenta en la liquidación, se cambiaron los conceptos como esos valores se establecieron al momento de la liquidación inicial, para luego determinar en los actos atacados que, esa forma en que se hayan fijado los valores no era correcta merced a que aquellos conceptos estaban equivocados o los derechos no les asistía a la demandante como habían sido reconocidos inicialmente.

Que por lo tanto, la Administración Municipal debió acudir a la revocatoria directa, solicitando el consentimiento previo, expreso y escrito del titular.

En cuanto a los llamamientos en garantía formulados por el municipio de Manizales señaló que, no se condenará al pago de dinero alguno, pues no hay cobertura en las pólizas de seguro.

#### **4. Recurso de apelación**

**El municipio de Manizales** solicita se revoque la decisión, en primer lugar, por cuanto va en contravía del artículo 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y 835 del Estatuto Tributario (ET) pues en el ordinal tercero de la sentencia, a título de restablecimiento del derecho, declara que el demandante no debe el dinero contenido en los actos administrativos anulados y en consecuencia ordena la finalización del proceso ejecutivo. Lo anterior por cuanto los actos administrativos demandados no son de aquellos que resuelven excepciones al deudor, ni ordenan seguir adelante con la ejecución ni liquidan el crédito, además que la jurisdicción coactiva es una prerrogativa de la administración para hacer valer sus créditos.

En segundo lugar, por cuanto en atención a lo dispuesto en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, no debió imponerse condena en costas para el municipio, por cuanto el asunto sobre devolución de dineros pagados de más es un tema de moralidad administrativa y de defensa de los derechos colectivos al patrimonio público.

En tercer lugar, por cuanto a tono con el precedente jurisprudencial sobre el tema del acto administrativo que nace a la vida jurídica con vicios en el consentimiento, en este caso, por error de la administración, no puede obligarla legítimamente, máxime cuando se encuentran en juego derechos de mayor entidad, como la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público. En este sentido, no se requiere el consentimiento del titular para proceder a la modificación del acto administrativo.

En cuarto lugar, por cuanto la *póliza rc servidores* es la que procede en este asunto, toda vez que el municipio se vería compelido a devolver las sumas de dinero que ha retenido en virtud del proceso de cobro coactivo, pero con indexación e intereses de mora, aspectos que

constituyen un detrimento patrimonial, con cargo al peculio del funcionario que dio lugar al mismo, que no es otro que el que suscribió el acto administrativo.

Que los funcionarios que suscribieron el acto administrativo son: el Secretario de Despacho de la Secretaría de Servicios Administrativos y el Alcalde, quienes se encuentran amparados en la póliza, por lo anterior y considerando que se demostró que el pago de la indexación ordenada en la sentencia constituye detrimento patrimonial, la póliza que procede afectar es la RC *SERVIDORES*, además que, ya un juez declaró la procedencia de liquidar indexación e intereses, que son fuente de responsabilidad fiscal.

Por último, por cuanto la decisión judicial de solicitar consentimiento previo no resuelve de fondo el asunto, lo anterior por cuanto la única manera que tenía la administración de recuperar los dineros públicos pagados de más y sin justo títulos es cómo procedió, declarando en deudor del municipio a la parte actora. Esto, por cuanto negado el consentimiento previo para la revocatoria de los actos demandados por parte del actor, el municipio se vería compelido a volver a declarar deudor al demandante, porque la acción pública de lesividad se encontraba caduca al momento en que la administración se dio cuenta del error cometido.

## 5. Pronunciamiento segunda instancia

**La Previsora**, solicitó revocar el fallo de primera instancia señalando que fue demostrado que el municipio de Manizales con la expedición de los actos demandados actuó conforme a derecho. Subsidiariamente, solicitó confirme el fallo, en lo que respecta a que se encontró demostrada la excepción de *“ausencia de cobertura del contrato de seguro soporte del llamamiento en garantía”*.

**Axa Colpatría**, solicitó confirmar el fallo de primera instancia, indicando que como quiera el proceso no está encaminado a obtener la responsabilidad de los funcionarios del municipio de Manizales, no debe responder la aseguradora por los valores que tuviese que asumir el ente territorial. Así mismo, reiteró los argumentos señalados en la contestación a la demanda y al llamamiento en garantía.

## II. Consideraciones

### 1. Problemas jurídicos

De conformidad con los argumentos planteados en los recursos de apelación corresponde establecer: *¿El municipio de Manizales para expedir la Resolución 368 del 13 de junio de 2016, debía contar con el consentimiento de la demandante?*

En caso afirmativo: *¿El restablecimiento del derecho ordenado por el a quo, vulneró los artículos 101 del CPACA y 835 del ET?*

*¿Tiene derecho el municipio de Manizales a que las aseguradoras reembolsen los dineros que el ente territorial deba pagar como resultado de esta sentencia?*

*¿Procedía la condena en costas en primera instancia?*

## 2. Primer problema jurídico

**Tesis del Tribunal:** El municipio de Manizales para expedir la Resolución 368 del 13 de junio de 2016 a través de la cual modificó la Resolución 278 del 12 de mayo de 2014 debía obtener el consentimiento previo, expreso y escrito de la ahora demandante, tal como lo establece el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, pues ese nuevo acto administrativo conllevaba el desmejoramiento de un derecho anteriormente reconocido.

Para fundamentar lo expuesto, se analizarán: i) los hechos probados; ii) el marco jurídico sobre la revocatoria directa de los actos administrativos y iii) el caso concreto.

### 2.1. Lo probado

- En sentencia proferida el 19 de diciembre de 2012 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Manizales, modificada parcialmente por el Tribunal Administrativo de Caldas, en sentencia del 9 de agosto de 2013, se declaró la nulidad de unos actos administrativos expedidos por el municipio de Manizales y se ordenó reconocer unas sumas de dinero a favor de la demandante por concepto de trabajo suplementario.<sup>1</sup>
- Mediante Resolución 278 del 12 de mayo de 2014, el municipio de Manizales ordenó el reconocimiento y pago de unas prestaciones salariales en cumplimiento de la referida sentencia<sup>2</sup>, así:

*“Ordenar el reconocimiento y pago a la señora PATRICIA CARDOZO MUÑOZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 30.328.638, la suma de \$27.957.293, equivalente a las Horas extras, dominicales y festivos causadas entre el 15 de marzo de 2007 hasta 30 de agosto de 2012 y a \$2.907.956 correspondiente a la indexación, conforme a la parte motiva de esta Resolución y en cumplimiento de la Sentencia 170 de Segunda Instancia del día 9 de agosto de 2013 del Tribunal Administrativo de Caldas (...) para un total a pagar de \$30.865.249”. (Sic) (Se resalta)*

- La actora formuló recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución 304 del 13 de mayo de 2014, y en el que dispuso modificar la Resolución 278 de 2014, en el sentido de reconocer además la *reliquidación de las cesantías parciales*, por valor de \$2.329.774.<sup>3</sup>
- Mediante Resolución 368 del 13 de junio de 2016 el municipio de Manizales modificó el artículo primero de la Resolución 278 de 2014, ordenando a la demandante reintegrar la suma de \$5.622.579, como mayor valor pagado en virtud de esa resolución.<sup>4</sup>
- La demandante formuló los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos a través de la Resolución 671 del 9 de septiembre de 2016<sup>5</sup> y Resolución 1737 del 8 de noviembre de 2016<sup>6</sup> confirmando la decisión.

#### 2.1.1. Marco jurídico - revocatoria directa de actos de carácter particular y concreto

<sup>1</sup> Pág. 2 AD “009SubsanacionDemanda”

<sup>2</sup> Pág. 2-8 Ibidem.

<sup>3</sup> Pág. 9-10 Ibidem.

<sup>4</sup> Pág. 11-15 Ibidem.

<sup>5</sup> Pág. 16-18 Ibidem.

<sup>6</sup> Pág. 19-23 AD “009SubsanacionDemanda”

La revocatoria es un *“mecanismo unilateral de la administración otorgado por el legislador con el fin de revisar sus propias actuaciones y, dentro del contexto de la actuación oficiosa, sacar del tránsito decisiones por ella misma adoptadas”*<sup>7</sup>.

La revocatoria directa procede contra toda clase de actos administrativos, tanto generales como particulares, con fundamento en que se encuentran incursos en alguna de las causales legales establecido en el artículo 93 del CPACA<sup>8</sup>, en los siguientes términos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 97 del CPACA, para revocar de manera directa un acto administrativo de contenido particular, se requiere obtener el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho, así:

*“Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.*

*Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional”. (Se resalta)*

No obstante, de manera excepcional, la ley admite la posibilidad de corregir los actos administrativos, aún sin la voluntad del respectivo titular de la situación jurídica, cuando contienen errores simplemente formales, así:

*“Artículo 45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda”.*

## 2.2. Análisis del caso concreto

El *a quo* consideró que, la Resolución 368 de 2016 no implicó una simple corrección de un error formal, sino que a través de ese acto administrativo, procedió a revocar la Resolución 278 del 12 de mayo de 2014, sin haber obtenido el consentimiento del titular del derecho, trasgrediendo los parámetros establecidos en el artículo 97 del CPACA y de paso, vulnerando el derecho al debido proceso administrativo, el principio de la buena fe y la seguridad jurídica.

7 Santofimio, Jaime. Compendio de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia. 2017, p. 574.

8 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

El municipio de Manizales en su apelación insiste en que, la Resolución 278 de 2014, nació a la vida jurídica con vicios en el consentimiento, en este caso, por error de la administración, por lo que -a su juicio-, no puede obligarla legítimamente, máxime cuando se encuentran en juego derechos de mayor entidad, como la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, razón por la cual considera, no se requería el consentimiento del titular para proceder a la modificación del acto administrativo. Que además, la decisión judicial de solicitar consentimiento previo no resuelve de fondo el asunto, por cuanto la única manera que tenía la administración de recuperar los dineros públicos pagados de más y sin justo título es cómo procedió, ello, por cuanto negado el consentimiento previo para la revocatoria de los actos demandados por parte del actor, el municipio se vería compelido a volver a declarar deudor al demandante, porque la acción pública de lesividad se encontraba caduca al momento en que la administración se dio cuenta del error cometido.

Al respecto, la Sala, de acuerdo con las pruebas aportadas, encuentra acreditado que, en la Resolución 278 del 12 de mayo de 2014, a través del cual el municipio de Manizales ordenó el reconocimiento y pago de unas prestaciones salariales en cumplimiento de una sentencia judicial, a favor de la señora Patricia Cardozo.

Posteriormente, sin mediar ninguna actuación previa, el ente territorial profirió la Resolución 368 del 13 de junio de 2016, mediante la cual modificó el artículo primero de la Resolución 278 de 2014, en cuanto ordenó liquidar a favor de la demandante una suma de dinero y en consecuencia le ordenó reintegrar la suma de \$5.622.579, como mayor valor pagado, con fundamento en:

*"-Que una vez verificada la liquidación de los factores salariales de dominicales festivos se encontró inconsistencias en su liquidación, toda vez que las mismas debieron ser liquidadas conforme a la ley, equivalente al doble del valor de un día.*

*-Que una vez verificada la liquidación del reconocimiento de compensatorios, los mismos no tenían derecho a ellos como fue reconocido.*

*-Que igualmente, los dominicales reconocidos no fueron descontados del total de horas laboradas al mes, constituyéndose en un pago superior.*

*-Que igualmente en la verificación efectuada, se encontró que los factores de horas laboradas al mes, debió ser sobre la suma de 190 horas y no de 176 horas.*

*-Que los pagos parciales por concepto de dominicales reconocidos en su época por parte de la administración no fueron indexados.*

*Que efectuada la liquidación conforme a la ley, se encontró una diferencia en favor del Municipio de Manizales así..."<sup>9</sup>.*

Contra el anterior acto administrativo la ahora demandante interpuso los recursos de reposición y apelación, el primero fue resuelto a través de la Resolución 671 del 9 de septiembre de 2016<sup>10</sup>, emitida por la Secretaría de Servicios Administrativos de Manizales, en la que se confirmó la decisión argumentando que, la administración considera que el reintegro debía ser efectuado porque se hizo un pago de más y los errores de la administración no justifican un enriquecimiento sin causa del ciudadano, tal como se expuso en los actos definitivos.

<sup>9</sup> Pág. 11 AD "009SubsanacionDemanda"

<sup>10</sup> Pág. 16-18 Ibidem.

Así mismo, al resolverse el recurso de apelación interpuesto, que también confirmó la decisión inicial, se indicó que, la Secretaría de Servicios Administrativos no había desconocido lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Administrativo, pero que al encontrar un error formal, con base en lo establecido en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 y en el artículo 286 del Código General del Proceso procedió a modificar el mismo, realizando la corrección aritmética correspondiente.

De acuerdo con lo anterior, es claro que la Resolución 368 de 2016, por medio de la cual se modificó la Resolución 278 de 2014, introdujo un cambio sustancial en la situación de la aquí demandante, al pasar este de ser acreedora de una obligación laboral reconocida mediante sentencia judicial, a deudora del municipio.

Además, de acuerdo con lo expuesto en la Resolución 368 de 2016, las razones que motivaron la modificación no pueden considerarse como un simple error formal, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras o aritmético, pues se trataba de modificar aspectos que implicaban una revocatoria del acto inicial, creando una nueva situación jurídica.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>11</sup> ha señalado:

*“De suerte que se limita su desarrollo o práctica a las modificaciones que no impliquen un cambio jurídico sustancial en la decisión adoptada, teniendo entonces dicha figura un uso restrictivo y limitado. Bajo esta consideración, el error aritmético no puede ser utilizado como herramienta jurídica válida para alterar el sentido y alcance de los actos administrativos, mediante una nueva evaluación probatoria, la aplicación de nuevos fundamentos jurídicos, o la inobservancia de los que sirvieron de sustento a la decisión.*

*Incluso, en el caso de presentarse duda sobre la naturaleza jurídica del error, es decir, si este es o no aritmético, es deber de la Administración proceder en el sentido más garantista para el administrado, de tal manera que no se afecte la posición obtenida por éste legítimamente. Esta interpretación está acorde con los principios de imparcialidad y favorabilidad que gobierna el ejercicio de la función administrativa, según los cuales, “...las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación...” (artículo 3º del C.C.A en armonía con el artículo 209 de la C.P).*

...

*De acuerdo con lo expuesto, la Administración, so pretexto de revocar parcialmente un acto administrativo por error aritmético, no puede abrogarse competencia para revisar el acto administrativo en todo su contexto, pues, como se ha venido señalando, tal actitud le impide al respectivo titular del derecho subjetivo establecido en el acto, ejercitar la defensa de su situación jurídica y controvertir la nueva decisión adoptada por la Administración”.*

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que la resolución inicial ya se encontraba ejecutoriada y sus efectos se habían consolidado, pues fue proferida el 12 de mayo de 2014, mientras que la Resolución modificatoria fue proferida el 13 de junio de 2016.

---

<sup>11</sup> Sentencia T-033 de 2002.

Lo anterior permite inferir que, la Resolución 368 de 2016 contiene una manifestación de voluntad de la administración revocatoria de una situación jurídica consolidada, y por esto el municipio debía contar con la autorización previa, expresa y escrita de la demandante, como lo ordena el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 al establecer el procedimiento para revocar los actos administrativos de carácter particular y concreto.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>12</sup>, en un caso similar al presente, fallado en primera instancia por esta Corporación, señaló:

*“En conclusión: los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por violación de las normas en las que debían fundarse y por transgresión del debido proceso, puesto que el ente demandado pretendió cambiar parcialmente una decisión de reconocimiento y pago de una condena impuesta por vía judicial bajo el amparo de una supuesta corrección de errores aritméticos, cuando aquella modificación implicaba en realidad una revocatoria directa del acto inicial tendiente a crear una nueva situación jurídica, que por mandato legal debió cumplir con el requisito de la solicitud de autorización expresa y escrita de la libelista para tal fin, la cual en todo caso solo habría resultado eficaz si los efectos de aquella resolución no se hubiesen consolidado como en efecto acaeció.*

*En atención a ello, la posibilidad viable de recuperación del dinero cancelado en exceso era demandar bajo la modalidad de lesividad el propio acto, pues el interés general, la moralidad administrativa y el trámite incidental de liquidación de condena no priman en este caso frente al actuar de la administración que va en detrimento de la seguridad jurídica y el mismo principio de legalidad”. (Se resalta)*

Por ello, como bien lo declaró el *a quo*, le asiste razón a la actora cuando argumenta que se violó el derecho al debido proceso, pues el municipio de Manizales omitió adelantar una actuación establecida en la ley para enmendar el error en el que consideraba había incurrido en la liquidación de la sentencia, y por ello no debió revocar directamente el acto administrativo, pues no contaba con el consentimiento del demandante.

Por último, el argumento de la entidad apelante referente a que la decisión judicial no resuelve de fondo el asunto, pues negado el consentimiento por parte del actor para revocar el acto, el municipio se vería compelido a volver a declarar deudor al demandante, porque la acción pública de lesividad se encontraba caduca al momento en que se dio cuenta del error, no es razón válida para modificar la sentencia, pues pretender justificar la revocatoria del acto administrativo inicial sin el consentimiento del beneficiario, alegando a su favor su propia culpa, atenta contra la buena fe que debe regir las actuaciones de la administración.

#### **2.4. Conclusión**

Probado como está que, el municipio de Manizales modificó la situación jurídica del demandante al haber expedido un acto administrativo que ordenó reintegrar una suma de dinero sin haber acudido al procedimiento establecido en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, es claro que los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Radicado 17001-23-33-000-2017-00100-02

Por las razones expuestas, no prosperan los argumentos de la parte apelante y en consecuencia en este aspecto se confirmará la decisión de primera instancia.

**3. Segundo problema jurídico:** *¿El restablecimiento del derecho ordenado por el a quo, vulneró los artículos 101 del CPACA y 835 del ET?*

**Tesis del Tribunal:** No hay vulneración de los artículos 101 del CPACA y 835 del ET, pues este trámite judicial no gira en torno a un proceso coactivo; pero es claro que al anularse las resoluciones que daban soporte a un proceso de ese tipo, el restablecimiento del derecho intrínsecamente está relacionado con la finalización de este.

Para fundamentar lo anterior se analizarán: i) el marco jurídico invocado por el apelante y ii) el análisis del caso concreto.

**3.1. Fundamento jurídico invocado por el apelante**

El artículo 101 del CPACA señala: *“Sólo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito”.*

Por su parte el artículo 835 del Estatuto Tributario señala: *“Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción”.*

**3.2. Análisis del caso concreto**

El *a quo* al respecto consideró que, siendo nulos los actos administrativos demandados, los cuales soportaron el proceso de cobro coactivo adelantado por el municipio de Manizales en contra de la actora, es necesario inferir que dicho trámite de cobro coactivo que inició con el mandamiento de pago, carece de soporte alguno, dado que la Resolución 368 del 13 de junio de 2016, no podía continuar teniendo la condición de título ejecutivo.

El municipio de Manizales en el recurso de apelación manifestó que, la orden emitida por el *a quo* relacionada con el restablecimiento del derecho vulneró los artículos 101 de la Ley 1437 de 2011 y 835 del ET, los cuales establecen que en los procesos de cobro coactivo solo pueden demandarse los actos administrativos que deciden excepciones a favor del deudor, que ordenan seguir adelante la ejecución y los que liquidan el crédito.

Al respecto debe advertirse que, en este caso no se están demandado actos administrativos proferidos dentro de un proceso coactivo, sino aquellos que modificaron una resolución que daba cumplimiento a una sentencia judicial.

Y como precisamente esos actos administrativos demandados son nulos, y son estos los que fundamentaron o soportaron el proceso de cobro coactivo, así como las medidas cautelares, se puede inferir que este trámite coercitivo se queda sin soporte jurídico, pues la Resolución 368 de 2016 no podía seguir teniendo la calidad de título ejecutivo.

Ello tiene fundamento en que, la nulidad de un acto administrativo produce efectos *ex - tunc*, es decir, se retrotrae la actuación desde el momento en que se profirió el acto administrativo anulado. Por consiguiente, queda la situación jurídica en el estado en que se encontraba antes de la expedición de dicho acto, lo que para el caso en concreto significaría que no hay título para el cobro coactivo.

Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

*“(...) la declaración de nulidad conlleva una consecuencia restitutoria, como lo señala el artículo 1746 del Código Civil: (...) Esta consecuencia resarcitoria implica, en materia contenciosa administrativa, que los efectos de los fallos que declaran la nulidad sean hacia el pasado, esto es ex tunc, ya que no basta que el acto ilegal sea retirado del ordenamiento jurídico a partir de la decisión judicial, sino que es necesario que las situaciones particulares que surgieron en su vigencia queden como estaban ab initio, ya que no de otra manera podrían restituirse las cosas a su estado anterior”.*<sup>13</sup>

### 3.3. Conclusión

En consecuencia, comparte este Tribunal la orden emitida en la sentencia de primera instancia en relación con el restablecimiento del derecho, en el sentido que lo procedente, tras la nulidad de los actos administrativos demandados, era declarar que el demandante no adeudaba suma de dinero alguna y ordenar la finalización del proceso ejecutivo y la cancelación de las medidas cautelares, así como la devolución de los dineros retenidos de manera indexada.

Así las cosas, también se confirmará la sentencia de primera instancia en relación con este punto.

**4. Tercer problema jurídico:** *¿Tiene derecho el municipio de Manizales a que La Previsora S.A. Compañía de Seguros, AXA Colpatria Seguros S.A. y/o Mapfre, reembolsen los dineros que el ente territorial deba pagar como resultado de esta sentencia?*

**Tesis del Tribunal:** Las compañías aseguradoras llamadas en garantía por el municipio de Manizales, en virtud de las pólizas reseñadas, no pueden ser obligadas a reembolsar los dineros que este deba pagar como resultado de esta sentencia, toda vez que no se cumplieron los parámetros establecidos para la constitución y reclamación del amparo reclamado.

Para fundamentar lo anterior se analizarán: i) el marco jurídico sobre póliza con clausula *claims made* y ii) el caso concreto.

#### 4.1. Fundamento jurídico

De conformidad con el artículo 1.131 del Código de Comercio, en los seguros de responsabilidad se entiende *“ocurrido el siniestro en el momento en que acaezca el hecho externo*

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Novena Especial de Decisión. Sentencia del 13 de agosto de 2021, radicado No. 66001-33-33-001-2012-00141-01 (AG)REV

*imputable al asegurado...*", momento que además de ser el comienzo del término prescriptivo, debe estar incluido en el plazo de vigencia de la póliza respectiva.

La cobertura por reclamación hecha o *claims made* en el seguro de responsabilidad fue prevista por el artículo 4 de la Ley 389 de 1997<sup>14</sup> en los siguientes términos:

*"ARTICULO 4o. En el seguro de manejo y riesgos financieros y en el de responsabilidad la cobertura podrá circunscribirse al descubrimiento de pérdidas durante la vigencia, en el primero, y a las reclamaciones formuladas por el damnificado al asegurado o a la compañía durante la vigencia, en el segundo, así se trate de hechos ocurridos con anterioridad a su iniciación.*

*Así mismo, se podrá definir como cubiertos los hechos que acaezcan durante la vigencia del seguro de responsabilidad siempre que la reclamación del damnificado al asegurado o al asegurador se efectúe dentro del término estipulado en el contrato, el cual no será inferior a dos años. (...)"*

Sobre el particular, el Consejo de Estado sostuvo que *"las cláusulas "claims made o reclamación hecha" constituyen una limitación temporal al cubrimiento de la póliza, toda vez que no basta que los sucesos generadores de responsabilidad civil ocurran, sino que también resulta necesario que la reclamación por parte de la víctima se materialice durante la vigencia de aquella o, en su defecto, en el período adicional estipulado en el contrato de seguro, que, en todo caso, no puede ser inferior a dos años, de tal suerte que si esta no se presenta oportunamente, se excluye el referido débito a cargo del asegurador, a pesar de presentarse el hecho dañoso"*<sup>15</sup>.

En ese orden de ideas, al margen de la ocurrencia del hecho dañoso, cuando se pacta el seguro de responsabilidad civil bajo la modalidad por reclamación hecha o *claims made*, la ausencia de la reclamación judicial o extrajudicial dentro del término de vigencia de la póliza o en su defecto en el convenido por las partes, impide el surgimiento de la obligación indemnizatoria a cargo de la aseguradora<sup>16</sup>.

La cobertura de los eventos amparados no se limita entonces en sí misma a la fecha de ocurrencia del siniestro, sino también al momento en que el tercero reclama al asegurado la indemnización del daño y éste lo pone en conocimiento de la aseguradora de manera prejudicial o judicial.

Así pues, para que surja la obligación de indemnizar a cargo de la aseguradora, tanto el siniestro como la reclamación deben presentarse durante la vigencia de la póliza y no en período posterior, así el hecho que dio lugar a la reclamación hubiese ocurrido en el período de cobertura. Lo anterior, a menos que el asegurado suscribiera anexo de extensión del período para reclamar o la póliza hubiera sido renovada, en cuyo caso el reclamo y la notificación se hubiere formulado durante esa renovación.

En relación con el llamamiento en garantía, debe indicarse que la finalidad de esta figura jurídica al tenor del artículo 225 de la Ley 1437 de 2011, es que un tercero, en virtud de un

---

<sup>14</sup> *"Por la cual se modifican los artículos 1036 y 1046 del Código de Comercio"*.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 28 de marzo de 2019. Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02290-01(AC).

<sup>16</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente: Dr. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo. Sentencia del 18 de julio de 2017. Radicación número: 76001-31-03-001-2001-00192-01.

derecho legal o contractual, repare integralmente el perjuicio que la parte llegare a sufrir, o reembolse total o parcial del pago que tuviera que hacer como resultado de la sentencia.

#### 4.2. Análisis del caso concreto

El *a quo* al respecto consideró que, la póliza expedida por Axa Colpatria no tenía cobertura para el evento discutido, toda vez que no fueron llamados en garantía con fines de repetición a los funcionarios que suscribieron los actos administrativos declarados nulos; que la póliza expedida por La Previsora tampoco tenía cobertura toda vez que los funcionarios que expidieron los actos declarados nulos no fueron llamados en garantía y, adicionalmente no estaba vigente; y la póliza expedida por Mapfre, tampoco estaba vigente.

El municipio de Manizales en el recurso de apelación manifestó que, el contrato de seguro invocado era el adecuado para que las llamadas en garantías asumieran la condena en su contra, en tanto el secretario de despacho de la Secretaría de Servicios Administrativos y el alcalde se encontraban amparados por la póliza, y fueron quienes suscribieron el acto administrativo que generó la condena de este proceso, y por tanto un detrimento patrimonial al municipio.

Al respecto se tiene que, el municipio de Manizales llamó en garantía a la Previsora S.A., con base en la póliza 1003531 – responsabilidad civil de servidores públicos-; también llamó en garantía a AXA Colpatria Seguros con base en la póliza 2205 – responsabilidad civil de directores y administradores servidores públicos –; y a la aseguradora Mapfre con base en la póliza 1801217000906 - responsabilidad civil servidores públicos-. En tal sentido, procederá la Sala a analizar dichas pólizas:

**En la póliza expedida por La Previsora S.A.**<sup>17</sup>, consignó que, el seguro amparaba: “1 ACTOS INCORRECTOS; 2 ACTOS QUE GENEREN JUICIOS DE RESPONSA (SIC); 4 (SIC) CAUCIONES JUDICIALES; 5 COBERTURA RC SERVIDORES PÚBLICOS; 6 CAUCIONES JUDICIALES”<sup>18</sup>. En la descripción de los amparos señaló:

*“1. DETRIMENTOS PATRIMONIALES SUFRIDOS POR EL ESTADO O POR TERCEROS, SIEMPRE QUE SEAN CONSECUENCIA DE LOS ACTOS INCORRECTOS COMETIDOS POR LOS FUNCIONARIOS ASEGURADOS EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS PROPIAS DE SU CARGO. ESTE AMPARO SERÁ PROCEDENTE CUANDO LOS FUNCIONARIOS ASEGURADOS SEAN DECLARADOS CIVIL O ADMINISTRATIVAMENTE RESPONSABLES DE DETRIMENTO PATRIMONIAL POR HABER COMETIDO ACTOS INCORRECTOS, EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS PROPIAS DE LOS CARGOS RELACIONADOS EN LA CARÁTULA DE ESTA PÓLIZA.*

*LA COBERTURA OTORGADA BAJO EL PRESENTE NUMERAL SE HACE EXTENSIVA TANTO A LOS PERJUICIOS POR LOS QUE LOS FUNCIONARIOS ASEGURADOS FUEREN RESPONSABLES POR HABER COMETIDO ALGÚN ACTO INCORRECTO RESPECTO DEL CUAL SE LES SIGA O DEBIERA SEGUIR, BIEN JUICIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL AL TENOR DE LO CONSAGRADO EN LA LEY 610 DE 2000, O BIEN, ACCIÓN DE REPETICIÓN O DE LLAMAMIENTO EN*

<sup>17</sup> Pág. 1-13 AD “055AnexosContestacionLlamadoGarantia”

<sup>18</sup> Pág. 1 Ibidem.

*GARANTÍA CON FINES DE REPETICIÓN POR CULPA GRAVE, AL TENOR DE LO CONSAGRADO EN LA LEY 678 DE 2001. ...*<sup>19</sup> (Se resalta)

Por evento se determinó: *“Se entiende como evento el acto incorrecto cometido o presuntamente cometido por uno o más funcionarios asegurados, del cual se derive una o más de una reclamación de perjuicios o la apertura de uno o más procesos por organismos de vigilancia del estado”*; y por siniestro: *“Reclamación presentada por un tercero o por la entidad tomadora dentro de la vigencia de la póliza o del periodo de extensión de la misma, si hubiere lugar al mismo, derivada de un acto incorrecto cometido o presuntamente cometido por algún funcionario asegurado en el ejercicio de las funciones propias del cargo, de la cual pudiera derivarse una responsabilidad amparada en la póliza”*<sup>20</sup>

**En la póliza expedida por AXA Colpatria Seguros**<sup>21</sup> se consignó que, se ampara la responsabilidad civil de directores y administradores para cubrir los perjuicios causados a terceros y/o a la entidad como consecuencia de las acciones u omisiones imputables a uno o varios funcionarios que desempeñaran los cargos asegurados.<sup>22</sup> Se precisó que *“SERÁ ENTENDIDO COMO ACTO INCORRECTO U OMISIÓN INCORRECTA, REAL O PRESUNTA, EL REALIZADO POR UNA PERSONA ASEGURADA INDIVIDUAL O COLECTIVAMENTE, SOLAMENTE EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES COMO PERSONA ASEGURADA Y QUE NO TENGA CARÁCTER DOLOSO”*.<sup>23</sup>

**En la póliza expedida por Mapfre**<sup>24</sup> se consignó igualmente que, se amparan los perjuicios causados a terceros y/o a la entidad, a consecuencia de acciones, u omisiones imputables a uno de sus funcionarios que desempeñen los cargos asegurados.<sup>25</sup> Como acto incorrecto se plasmó que, se entendía como la *“acción u omisión imputable a uno o varios asegurados, contraria a las normas de comportamiento que se imponen a los servidores públicos, siempre y cuando tales conductas u omisiones no tengan el carácter de dolosas.”*<sup>26</sup>

De conformidad con lo señalado en las referidas pólizas, teniendo en cuenta que se trata de una póliza de responsabilidad civil de servidores públicos para amparar los perjuicios causados a terceros y/o a la entidad, a consecuencia de acciones, u omisiones imputables a uno de sus funcionarios que desempeñen los cargos asegurados, el municipio debía demostrar que los funcionarios que expidieron los actos administrativos anulados habían sido declarados civil o administrativamente responsables de detrimento patrimonial, o al menos haberlos llamados en garantía con fines de repetición para que se declarara su responsabilidad, circunstancias que no ocurrieron en el presente asunto.

Al respecto el Consejo de Estado en la sentencia reseñada del 3 de septiembre de 2020<sup>27</sup>, que como se adujo es de un caso análogo al presente, señaló:

*“No obstante lo anterior, la Subsección concuerda con la aseguradora específicamente en lo referente a la falta de cobertura de la póliza para el caso concreto, pero no por elección inadecuada*

---

<sup>19</sup> Pág. 2 Ibidem.

<sup>20</sup> 12 AD “055AnexosContestacionLlamadoGarantia”

<sup>21</sup> Pág. 1-21 AD “053AnexosContestacionLlamadoGarantia”

<sup>22</sup> Pág. 2 AD “053AnexosContestacionLlamadoGarantia”

<sup>23</sup> Pág. 3 Ibidem.

<sup>24</sup> Pág. 1-18 AD “059AnexosContestacionLlamadoGarantia”

<sup>25</sup> Pág. 1 Ibidem

<sup>26</sup> Pág. 17 Ibidem.

<sup>27</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Radicado 17001-23-33-000-2017-00100-02

*del contrato, sino porque el tomador y al mismo tiempo asegurado, es decir, el Municipio de Manizales, no llamó en garantía con fines de repetición al servidor involucrado en orden de verificar su responsabilidad y tampoco demostró que aquel hubiese sido declarado judicial o administrativamente como tal, lo cual constituía un requisito esencial para la constitución del amparo específico sobre el cual se basaba la pretensión de subrogación en el pago de la condena a imponer en esta instancia judicial, ello conforme el clausulado anexo e integrante de la póliza referida...". (Se resalta)*

Aunado a lo anterior, en cuanto a la Póliza expedida por La Previsora S.A. y Mapfre se suma que, se trataba de pólizas bajo el sistema de aseguramiento "claims made", por lo que la cobertura no solo se limita a la fecha de ocurrencia del siniestro sino también al momento en que el tercero reclamara al asegurado la indemnización del daño.

Así, la reclamación realizada al municipio de Manizales ocurrió el 7 de marzo de 2017<sup>28</sup>, cuando se presentó la solicitud de conciliación; no obstante la póliza expedida por La Previsora S.A. tenía como fecha de vigencia del 27 de julio de 2016 hasta el 1° de octubre de 2016 y la póliza expedida por Mapfre tenía como fecha de vigencia del 28 de mayo hasta el 29 de noviembre de 2017, por lo tanto, es claro que la reclamación fue presentada fuera de la vigencia de las referidas pólizas.

De esta misma manera lo estableció el Consejo de Estado, cuando en relación con este tipo de póliza concluyó:

*"Empero, efectivamente la modalidad bajo la cual fue adquirida esta póliza es la denominada «por descubrimiento» o «claims made», según el clausulado reseñado anteriormente, de suerte que tal como lo aduce La Previsora S.A., la cobertura de los eventos amparados no se limita en sí misma a la fecha de ocurrencia del siniestro, sino también al momento en que el tercero reclama al asegurado la indemnización del daño y éste lo pone en conocimiento de la aseguradora de manera prejudicial o judicial.*

*Pues bien, al margen de lo expuesto en precedencia sobre la falta de cobertura del contrato de seguro, se precisa que luego de validar las pruebas aportadas con el llamamiento en garantía y su contestación, no se advierte que al Municipio de Manizales se le hubiese reclamado lo pretendido con la demanda en cuestión durante la vigencia de la póliza invocada, pues la solicitud de conciliación prejudicial ocurrió el 10 de noviembre de 2016 (con posterioridad al 1. de octubre de 2016), por lo que tampoco se encuentra el aviso a La Previsora S.A. en ese lapso de cobertura, a fin de predicar la obligatoriedad de ésta en la subrogación del pago de la condena como lo solicitó la entidad territorial".*

### **4.3. Conclusión**

Las compañías aseguradoras llamadas en garantía por el municipio de Manizales, en virtud de las pólizas reseñadas, no pueden ser obligadas a reembolsar los dineros que este deba pagar como resultado de esta sentencia, toda vez que no se cumplió un requisito esencial para la constitución del amparo específico sobre el cual se basa la pretensión de subrogación, es decir, no se acreditó la responsabilidad de los funcionarios que suscribieron los actos anulados; ello aunado a que, frente a la Previsora y Mapfre, la reclamación se realizó fuera del periodo de vigencia de las pólizas.

---

<sup>28</sup> Pág. 25 AD "009SubsanacionDemanda"

**5. Cuarto problema jurídico:** *¿Procedía la condena en costas en primera instancia?*

**Tesis del Tribunal:** Era procedente la condena en costas, en tanto el presente asunto no puede catalogarse como de interés público.

Para fundamentar lo anterior se analizarán: i) el marco jurídico sobre la condena en costas y ii) el caso concreto.

**5.1. Fundamento jurídico**

La Ley 1437 de 2011 determinó en el artículo 188 lo siguiente: *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

En cuanto al alcance de la expresión: *“procesos en que se ventile un interés público”* debe entenderse que esta hace referencia únicamente a las acciones públicas, pues es natural que en los procesos en que es demandante o demandada una entidad pública siempre se encuentra implícito un interés público, *el cual se le ha confiado cumplir o satisfacer*.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>29</sup> señaló:

*“2.2. Conforme con la norma transcrita, la regla general es que en los procesos de conocimiento de esta jurisdicción, en la sentencia, se dispondrá sobre la condena en costas.*

*“Esta regla no se aplica para los procesos en los que se ventile un interés público, es decir, que no hay lugar a condena en costas en las acciones públicas.*

*“En este sentido se debe entender el alcance de la expresión “procesos en que se ventile un interés público” y no como lo interpretó la UAE – DIAN, porque, se debe tener presente que esta disposición no pretendió hacer distinción alguna entre las partes intervinientes en el proceso y volver al criterio previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo [prohibición de condena en costas al Estado], antes de la modificación introducida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 condena en costas a las partes, sin distinción alguna, con un criterio subjetivo.*

(...)

*“2.3. Con base en esos mismos argumentos, puede concluirse que no le asiste la razón a la UAE – DIAN, al interpretar que por el solo hecho de estar implícito el interés público en la gestión de recaudo de los tributos, necesariamente se le deba exonerar de la condena en costas”* (Resaltada Sala de Decisión)

**5.2. Análisis del caso concreto**

El *a quo* al respecto consideró que se probaron los gastos generados en el trámite procesal, por lo que encontró procedente la condena en costas a favor de la parte demandante.

La entidad apelante se opuso a la condena en costas argumentando que se desconoció el artículo 188 del CPACA, por cuanto en este caso el ente territorial pretendió cuidar los

---

<sup>29</sup> Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez. Sentencia del 5 de abril de 2018. Radicación número: 76001-23-33-000-2012-00430-01(21873)

recursos públicos y la moralidad administrativa, lo que hace que el proceso sea de interés público.

Lo primero que deberá aclarar la Sala, es que, el interés público se desprende de actuaciones que por modo directo conciernen a la colectividad, más no en asuntos en los que indirectamente o de manera ajena aquella pueda verse afectada. De ser así, se llegaría a la conclusión de que en los procesos contencioso administrativos en los que estén de por medio intereses eminentemente individuales y sea condenada una entidad pública, sería de todos modos improcedente la imposición de costas por cuanto, indirectamente, las arcas del respectivo ente que se verían afectadas con la condena se sostienen con el erario que el conglomerado social provee día tras día a través del pago de tributos, tornándose así tales asuntos de interés general.

De ahí que, aducir que se ventila un interés público en casos como el presente, no es de recibo, máxime que la demanda fue instaurada por una particular afectado con la decisión ilegal de revocatoria del municipio.

Lo expuesto permite concluir que, era procedente la condena en costas, en tanto el presente asunto no puede catalogarse como de interés público. Por lo tanto, no son de recibo los argumentos del municipio de Manizales y por ello en este aspecto también se confirmará el fallo.

## **6. Síntesis y Conclusión**

Así, probado como está que, el municipio de Manizales modificó la situación jurídica del demandante al haber expedido un acto administrativo que ordenó reintegrar una suma de dinero sin haber acudido al procedimiento establecido en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, es claro que los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad; y que cualquier trámite que haya adelantado la administración municipal para recuperar las sumas de dinero que considera fueron pagadas por error, con base en esos actos administrativos, se queda sin respaldo jurídico, es decir, sin título, como bien lo declaró el *a quo*; sin lugar a que alguna compañía de seguros reembolse suma de dinero, en tanto no se cumplió un requisito esencial para la constitución del amparo específico sobre el cual se basa la pretensión de subrogación, aunado a que, frente a la Previsora y Mapfre, la reclamación se realizó fuera del periodo de vigencia de las pólizas.

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

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

Con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 365 del Código General del Proceso, a partir del criterio objetivo valorativo que ha sido expuesto por el Consejo de Estado para la imposición de la condena en costas, se torna necesaria la existencia de gastos procesales y actuaciones en que hayan incurrido las partes, para dar lugar a la imposición de dicha condena. Así las cosas, no se condenará en esta instancia, ello teniendo en cuenta que, las partes no efectuaron intervención ante este Tribunal.

Por lo discurrido, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

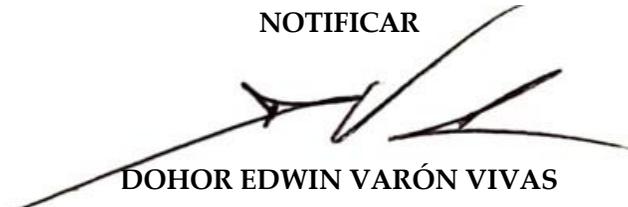
**Primer:** Confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Manizales el 18 de octubre de 2022, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por **Patricia Cardozo Muñoz** contra el **municipio de Manizales**.

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

**Tercero:** Ejecutoriada esta providencia, **devolver** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones en el programa **siglo XXI**.

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 14 de 2023.

NOTIFICAR



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente

e   
AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado



AUGUSTO RAMON CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 034

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

**Radicado:** 17-001-33-39-008-2018-00168-02  
**Naturaleza:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** María Nelly Giraldo Ceballos  
**Demandado:** Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP  
**Llamada en Gtia:** Nación - Ministerio de Educación - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia mediante la cual se negaron sus pretensiones.

## I. Antecedentes

### 1. La Demanda

#### 1.1. Pretensiones

Se solicita se declare la nulidad de las Resoluciones RDP 049932 del 30 de diciembre de 2016 y RDP 014939 del 10 de abril de 2017 -confirmatoria de la anterior-, en cuanto se reliquidó la pensión de jubilación efectuando el cálculo la mesada pensional sin incluir todos los factores salariales percibidos en el último año de servicio al retiro definitivo del cargo.

✓ A título de restablecimiento del derecho, se ordene el reconocimiento y pago de una pensión ordinaria de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios, sobresueldos, primas y demás factores salariales devengados durante el último año de servicios. Se ordene a la entidad demandada que, sobre el monto inicial de la pensión reconocida, aplique los reajustes de ley para cada año; se ordene el pago de las mesadas atrasadas, desde el momento de la consolidación del derecho hasta la inclusión en la nómina de pensionado y se ordene el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de cada una de las diferencias en las mesadas pensionales decretadas, por tratarse de suma de tracto sucesivo; finalmente que se disponga el cumplimiento de la sentencia

en los términos del artículo 192 y s.s. del CPACA.

### **1.2. Sustento fáctico relevante**

Se señala que, la accionante laboró más de 20 años al servicio de la administración y cumplió con los requisitos establecidos para que le fuera reconocida su pensión de jubilación. La base de su liquidación omitió tener en cuenta la prima de navidad, prima de vacaciones y la prima de servicios, factores salariales percibidos en el último año anterior al retiro del servicio.

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

Al paso de invocar en términos generales, los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 29, 53 y 58 de la Constitución Política, Indicó que la liquidación de la pensión de jubilación se rige por las Leyes 5° de 1969; 33 y 62 de 1985; 71 de 1988; y 4° de 1992, así como los Decretos 1743 de 1966, 3135 de 1968 y 1045 de 1978, agregando que el acto administrativo que reconoció la prestación no incluyó factores que fueron certificados como devengados en el último año de servicios por parte de la entidad pagadora, lo cual desconoce la jurisprudencia del Consejo de Estado, que indica que los factores reclamados deben ser tenidos en cuenta para el cálculo del ingreso base de liquidación pensional.

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

La **UGPP** se opuso a las pretensiones de la demandante al advirtió que, esta no cuenta con derecho a acceder a la reliquidación de su pensión de jubilación, pues los actos administrativos se ajustan plenamente al régimen jurídico aplicable y a los criterios de interpretación de los regímenes de transición señalados por la H. Corte Constitucional en las sentencias C – 258 de 2013 y SU – 230 de 2015.

Advierte que, de accederse a las pretensiones formuladas por la parte actora deberá aplicarse la prescripción extintiva respecto de las mesadas pensionales que se hayan causado con anterioridad superior a 3 años respecto de la fecha de presentación de la reclamación respectiva.

**La Nación - Ministerio de Educación - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM** no contestó la demanda en la oportunidad procesal pertinente.

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

El *a quo* negó las pretensiones de la demandante. Para ello señaló que, de acuerdo con lo probado, atendiendo a la nueva tesis del Consejo de Estado en la sentencia de unificación SUJ-014-CE-S2-2019 del 25 de abril de 2019, y a que a la demandante le aplica el régimen pensional anterior a la Ley 100 de 1963, esto es la Ley 62 de 1985, la demandante en el

último año previo al estatus pensional, percibió la asignación básica y la bonificación por servicios prestados las cuales sí fueron tenidas en cuenta en el acto de reconocimiento de la prestación, no siendo los demás factores peticionados en la demanda y devengados también en el último año procedentes para la liquidación de la base pensional, al no estar enlistados en la citada norma y por tanto no fueron objeto de cotización sobre los mismos.

En cuanto a los factores salariales, indicó que acogería la sentencia de unificación del Consejo de Estado de 28 de agosto de 2018, con base en la cual sólo procede la inclusión de aquellos enlistados en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, sobre los que se hubiere cotizado al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

En línea de lo dicho encontró que los actos administrativos demandados se ajustan a la legalidad en cuanto negaron la reliquidación de la pensión de la demandante sobre el argumento que la ley 62 de 1985 señala de manera taxativa los factores base de liquidación no siendo procedente los demás peticionados por la demandante y no enlistados en la citada norma.

#### **4. Recurso de apelación**

La demandante solicitó revocar la sentencia y en su lugar acceder a sus pretensiones, en razón a que la sentencia atenta contra el derecho a la igualdad, toda vez que en casos similares, tanto el Consejo de Estado, como el Tribunal Superior de Caldas han ordenado a la demandada reliquidar la pensión de vejez, teniendo en cuenta la homologación salarial reconocida por la Secretaría de Educación de la Gobernación de Caldas, con posterioridad a la fecha en que fue reconocida la pensión de vejez.

Agregó que, si no se ordena a la demandada que reliquide la pensión de vejez, por considerar procedente aplicar la sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2018, debía entonces, aplicar en su integridad dicha sentencia y por tanto ordenar la reliquidación de la pensión con base en lo devengado en las cotizaciones efectuada durante los últimos 10 años (o que hiciera falta al año 1994) de servicio, pues con las pruebas aportadas se demostró que a la demandante se le reconoció y ordenó un pago por concepto de ajuste de la homologación y nivelación salarial del personal administrativo adscrito a la Secretaria de Educación del Municipio de de Manizales, y que sobre los factores salariales percibidos se hicieron los respectivos descuentos por aportes a pensión.

#### **5. Pronunciamientos en segunda instancia**

La UGPP, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, en el sentido de indicar que el demandante le resulta aplicable la Ley 33 de 1985 y en esa medida no era procedente la reliquidación en los términos deprecados en la demanda.

Los demás sujetos procesales guardaron silencio en esta instancia.

## II. Consideraciones

### 1. Problema jurídico

De conformidad con la sentencia y el recurso de apelación, el asunto jurídico a resolver se centra en dilucidar: *¿Cuenta la accionante con derecho a que su mesada pensional sea reliquidada teniendo en cuenta el promedio del 75% de todos los factores salariales percibidos en el último año de servicios, con los incrementos recibidos por concepto de homologación y nivelación salarial?*

### 2. Tesis del Tribunal

La accionante no tiene derecho a que la prestación pensional sea reliquidada en los términos deprecados en la demanda -con el promedio de todos los emolumentos percibidos durante el último año de servicios-, pues de conformidad con el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esta debe ser liquidado con base en *“el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE”* y en todo caso, solamente con los factores que deben ser objeto de cotizaciones al sistema pensional.

Además, se encuentra acreditado que, la entidad accionada mediante el acto administrativo demandado reliquidó la pensión teniendo en cuenta las diferencias salariales reconocidas por concepto de *sueldo básico y bonificación por servicios* que fueron incrementados con base en el proceso de homologación y nivelación salarial efectuada por el departamento de Caldas y el municipio de Manizales.

Para fundamentar lo anterior se señalarán: **i)** las situaciones jurídicas relevantes probadas; **ii)** los fundamentos normativos de la pensión especial de vejez consagrada en el inciso 2 del parágrafo 4 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993 y la aplicación del régimen de transición pensional; para descender a **iii)** la resolución del caso concreto.

### 3. Situaciones jurídicamente relevantes probadas

- La demandante nació el 08 de febrero de 1952 y según certificaciones laborales expedidas por el municipio de Manizales, laboró en un cargo administrativo desde el 19 de febrero de 1979 (fls. 199-200, cdo. 1) y renunció a partir del 31 de diciembre de 2014 (fls. 179, cdo. 1).
- De acuerdo con la misma certificación, los salarios de la accionante fueron pagados con recursos del Departamento de Caldas hasta el 31 de diciembre de 2002 y posteriormente, con cargo al Sistema General de Participaciones a través del municipio de Manizales, sin embargo, posteriormente los cargos *“fueron homologados y nivelados a la planta de cargos del departamento de Caldas y del municipio de Manizales”*. El retroactivo

adeudado desde 1997 fue cancelado a partir de abril de 2013<sup>1</sup>.

➤ Cajanal mediante Resolución 3226 del 15 de julio de 2008 -modificada vía reposición a través de la Resolución PAP 014359 del 21 de septiembre de 2010, reconoció a la demandante una pensión de vejez en cuantía de \$708.523,14, a partir del 21 de febrero de 2009, condicionada al retiro definitivo del servicio. Esa prestación se liquidó aplicando los artículos 36 de la Ley 100 de 1993, con el promedio de lo cotizado *-asignación básica y bonificación por servicios prestados-* entre el 21 de febrero de 1999 y el 20 de febrero de 2009, aplicando los mayores valores que fueron acreditados respecto de dichos factores salariales con ocasión de la homologación y nivelación salarial reconocida a la pensionada. Se señaló además que la demandante adquirió el estatus jurídico de pensionada el 08 de febrero de 2007, contando con más de 58 años de edad y laborando 1543 semanas<sup>2</sup>.

➤ Conforme con la certificación salarial expedida el 18 de febrero de 2016 por la alcaldía de Manizales y a las resoluciones expedidas por el departamento de Caldas y el municipio de Manizales que dispusieron la homologación y nivelación salarial de la demandante, aquella devengó los siguientes factores: *sueldo básico mensual; prima de navidad; prima de servicios; prima de vacaciones; bonificación por servicios prestados; bonificación especial por recreación; prima técnica mensual 50% sobre la asignación básica.*<sup>3</sup>

➤ La UGPP mediante Resolución RDP 049932 del 30 de diciembre de 2016 -confirmada vía reposición por medio de la Resolución RDP 014939 del 10 de abril de 2017- reliquidó la pensión de la demandante por retiro definitivo, en cuantía de \$ 1.667.390 a partir del 01 de enero de 2015, día siguiente al retiro definitivo del servicio. La pensión se liquidó con el 75% del promedio de los factores sobre los cuales se efectuaron cotizaciones, devengados entre el 01 de enero de 1995 hasta el 30 de diciembre de 2004, incluyendo como factores salariales computables la *asignación básica y la bonificación por servicios prestados*; negando la reliquidación la pensión de vejez con el 75% del promedio de todos los factores salariales devengados durante su último año de servicios<sup>4</sup>.

➤ El departamento de Caldas a través de la Resolución 2161-6 del 22 de marzo de 2013 (fls. 211-214, cdo. 1A) -aclarada mediante Resolución 5550-6 del 22 de agosto de 2013 (fls. 208-210, cdo. 1A) y el municipio de Manizales la Resolución 496 del 11 de abril de 2014, dispusieron la homologación y nivelación salarial de la demandante durante el período comprendido entre el 10 de febrero de 1997 al 31 de diciembre de 2002 (departamento de Caldas) y el 01 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2011 (municipio de Manizales), esto al advertir una diferencia salarial de la comparación de los cargos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones con los cargos *"pares"* de la administración central frente a los de los entes territoriales, de acuerdo con el nivel jerárquico, requisitos de cada cargo, nivel y grado salarial. Como consecuencia de esa homologación y nivelación salarial, se ordenó el pago a favor de la accionante, de la diferencia en los salarios y

---

<sup>1</sup> fls. 215-216 y 227-234, cdo. 1A.

<sup>2</sup> fls. 20-24, cdo. 1.

<sup>3</sup> fl. 40, cdo. 1.

<sup>4</sup> fls. 32-39, cdo. 1.

prestaciones a los que tenía derecho y los efectivamente percibidos, a partir del 10 de febrero de 1997, así como el correspondiente descuento de aportes con destino a pensión.

#### 4. Fundamento jurídico

##### 4.1. Aplicación del régimen de transición pensional

Respecto del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, el Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a través de sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018<sup>5</sup> señaló:

*“85. A juicio de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado una lectura del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 permite concluir que en el régimen de transición el IBL que debe tenerse en cuenta para liquidar el monto pensional es el previsto en el inciso 3 de dicha norma.*

*86. Como se dijo en párrafos anteriores el régimen de transición prorrogó la vigencia de todos los regímenes pensionales anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, otorgando efectos ultractivos a algunos elementos constitutivos de dichos regímenes para aquellas personas que se encontraban afiliadas a los mismos y que estaban próximas a adquirir el derecho pensional. Tales elementos son la edad, el tiempo de servicios y el monto de la pensión.*

*87. Para establecer el monto de la pensión, el legislador, en este caso de la Ley 100 de 1993, en desarrollo de su libertad de configuración, fijó un elemento, el IBL, que cumpliría con la finalidad no solo de unificar la base de la pensión para todos aquellos que estaban próximos a pensionarse, sino como manifestación de los principios de solidaridad, universalidad y sostenibilidad financiera para garantizar la viabilidad futura del Sistema General de Pensiones; máxime teniendo en cuenta que el periodo de transición abarcaría varias décadas.  
(...)*

*92. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sienta la siguiente regla jurisprudencial:*

*“El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985”.*

*93. Para este grupo de beneficiarios del régimen de transición y para efectos de liquidar el IBL como quedó planteado anteriormente, el Consejo de Estado fija las siguientes subreglas:*

*94. La primera subregla es que para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:*

---

<sup>5</sup> Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01.

- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.
- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

...

**96. La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones “.**

De la Sentencia de Unificación se concluye:

(i) El régimen de transición contemplado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se refiere a la edad, el tiempo de servicios y el monto de la pensión.

(ii) Dentro del concepto monto, existe un elemento especialmente regulado por el legislador de forma homogénea para todos los beneficiarios del régimen de transición, este es, el ingreso base de liquidación –IBL–, factor que debe atender a lo regulado por el inciso 3° del artículo 36 de la ley 100 de 1993, dependiendo del tiempo que le faltare al interesado, a la entrada en vigor del sistema general de pensiones, para adquirir el derecho a la prestación.

(iii) Para lo anterior, deben tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión, solamente los factores sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas, en tanto, la liquidación pensional debe atender a lo efectivamente cotizado.

Ahora, sobre los factores que se deben tener en cuenta, atendiendo lo dispuesto por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en sus sentencias de unificación sobre la materia, los únicos que pueden incluirse para determinar el IBL son aquellos que sirvieron de base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, conforme al Decreto 1158 de 1994, norma que a la letra indica:

**“ARTICULO 1o.** El artículo 6o del Decreto 691 de 1994, quedará así: “Base de Cotización”.

*El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:*

- a) La asignación básica mensual;
- b) Los gastos de representación;
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;
- d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario.
- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;

f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna;

g) La bonificación por servicios prestados”.

Además, para que proceda la reliquidación pensional, a la parte demandante le corresponde acreditar que frente a los factores que solicita sean incluidos para establecer el ingreso base de liquidación pensional, de aquellos señalados en el Decreto en cita, realizó los respectivos aportes y no obstante, la entidad no los tuvo en cuenta al momento de liquidar la pensión.

#### **4.2. Aplicación en el tiempo de la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018.**

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

*“113. El artículo 237, ordinal 1, de la Constitución Política consagra como una de las atribuciones del Consejo de Estado el desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo. En este sentido, la jurisprudencia que profiere este órgano de cierre es vinculante para resolver los conflictos cuya competencia está atribuida a esta jurisdicción, por la Constitución y la Ley.*

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

*115. La Sala Plena de esta Corporación, por regla general, ha dado aplicación al precedente en forma retrospectiva, método al que se acudirá en esta sentencia, disponiendo que las reglas jurisprudenciales que se fijaron en este pronunciamiento se aplican a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.*

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

*117. No puede entenderse, en principio, que por virtud de esta sentencia de unificación las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas en el régimen de transición, con fundamento en la tesis que sostenía la Sección Segunda del Consejo de Estado, lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley; de manera que si se llegare a interponer un recurso extraordinario de*

*revisión contra una sentencia que haya reconocido una pensión bajo esa tesis, será el juez, en cada caso, el que defina la prosperidad o no de la causal invocada. (...)" (Se resalta)*

Por lo tanto, en el presente caso es aplicable la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 toda vez que lo referente a la reliquidación de la pensión con la inclusión de los valores reconocidos por el proceso de homologación y nivelación salarial no ha sido objeto de pronunciamiento judicial.

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

Conforme a la posición actual de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que acoge esta Corporación, deben respetarse las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto (tasa de reemplazo) de la pensión que consagraba el régimen pensional anterior.

Sin embargo, para determinar el IBL, para la pensión de vejez, la liquidación debe regirse por lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 21 de la misma norma, dependiendo del tiempo que le faltare al interesado a la entrada en vigor del Sistema General de Pensiones para adquirir el derecho a la prestación.

En el caso concreto se observa que, para la fecha de entrada en vigor del sistema general de pensiones, tanto para servidores públicos de orden nacional como territorial, la demandante contaba con más de 45 años de edad y le faltaban más de 10 años para adquirir su derecho pensional.

Por lo tanto, de conformidad con lo reglamentado por la Ley 100 de 1993 en su apartado pertinente y a la subregla jurisprudencial ya señalada su pensión debía ser liquidada con *"el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE."*

Según se indicó en el acápite de hechos acreditados, se encuentra demostrado que la parte accionada expidió los actos administrativos de reconocimiento pensional dando por sentado la existencia del proceso de homologación y nivelación salarial del cual fue beneficiaria la demandante, empero dispuso que de los factores percibidos por la demandante únicamente podían ser base de cómputo para el IBL pensional: *la asignación básica y la bonificación por servicios prestados*. Incluso se advierte que en la resolución última que reliquidó la prestación pensional de la demandante -RDP 049932 de diciembre 30 de 2016- los valores advertidos en dicha resolución para los mencionados factores salariales, corresponden a los rubros certificados por la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales con posterioridad al referido proceso de homologación y nivelación salarial.

Ahora bien, cabe destacar que uno de los principales cargos de apelación propuestos por la parte actora orbita sobre su consideración de que incluso de acoger el criterio jurisprudencial fijado por el H. Consejo de Estado, es necesario tener en cuenta que se encuentra acreditado que, con ocasión del proceso de homologación y nivelación salarial,

algunos factores como *la prima de vacaciones, la prima de servicios y la prima de navidad* sí fueron base de cotizaciones para la realización de aportes pensionales, por lo que la reliquidación de su mesada pensional, debería efectuarse cuando menos tomando en cuenta dichos factores salariales.

Sobre este particular, debe advertir la Sala que tal argumento no puede ser de recibo en el presente asunto, pues como se advirtió en precedencia, frente al caso de un afiliado que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 le faltaren más de diez años para adquirir su derecho -como es el caso de la demandante-, debe tomarse en consideración lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-1225 de 2008, en la que se puntualizó que, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 no hace referencia explícita al ingreso base para liquidar las pensiones y que, dadas estas circunstancias, debe darse aplicación al inciso segundo de la norma, según el cual el ingreso base para liquidar las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición debe calcularse con base en lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, siendo esta precisamente la línea de intelección que ha sido acogida por el H. Consejo de Estado en la sentencia de unificación ya referida.

De tal modo es claro que, por expreso mandato legal, la pensión de los beneficiarios del régimen de transición se debe liquidar con el ingreso base consagrado en los artículos 18, 21, 33 inciso tercero, 34 y 35 de la Ley 100 de 1993, 1º del Decreto 1158 de 1994, 1º del Decreto 314 de 1994, 5º de la Ley 797 de 2003 y parágrafo 1º del Acto Legislativo No. 1 de 2005, esto es, con el promedio de los factores taxativamente señalados en el Decreto 1158 de 1994 sobre los cuales se haya cotizado al Sistema General de Pensiones durante los diez años anteriores a la fecha de su adquisición -o durante el tiempo que les hacía falta si el tiempo restante para adquirir el derecho tras la vigencia de la Ley 100 fuere menor-.

En este orden de ideas, la regla jurisprudencia fijada por el H. Consejo de Estado al advertir que las pensiones reconocidas bajo el régimen de transición deben ser reliquidadas con base a los factores que hayan sido objeto de cotización, debe entenderse desde la limitante legal de que sólo pueden incluirse aquellos taxativamente señalados en la ley -Decreto 1158 de 1994-, pues para liquidar las pensiones de los servidores públicos regulados por el régimen de transición hacia las Leyes 33 y 62 de 1985, solo deben tenerse en cuenta los factores relacionados taxativamente en el mencionado Decreto.

Así, se descarta de plano la inclusión de otros conceptos prestacionales -salvo en los casos en los que el mismo legislador lo haya habilitado en normas especiales-, pues los factores de cotización y por ende de liquidación del IBL no podrían aplicarse según la preferencia del afiliado, sin que pueda alegarse que los indebidos descuentos que hayan sido efectuados al empleado público se conviertan en un error creador de derecho que imponga al sistema pensional la obligación de otorgar una prestación vitalicia, con base a factores que se itera, no fueron estimados por la normativa pertinente para tal fin.

## **6. Conclusión**

Por lo anterior se concluye que, la accionante no tiene derecho a que la prestación

pensional sea objeto de reliquidación en los términos deprecados en la demanda -con el promedio de todos los emolumentos percibidos durante el último año de servicios-, pues como la demandante adquirió el estatus pensional en vigencia de la Ley 100 de 1993, resulta aplicable para efectos de la liquidación de su pensión de jubilación la primera de las subreglas fijadas en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, por lo que la pensión debía liquidarse con base en *“el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE”*, como de manera adecuada la liquidó la entidad demandada, pues como se dijo, la entidad efectuó la liquidación con el 78% del promedio de los salarios devengados durante los 10 años anteriores al retiro del servicio de la demandante (esto es, desde el 01 de enero de 2005 al 30 de diciembre del 2014, teniendo en cuenta que se acreditó su renuncia a partir del 31 de diciembre de 2014).

Igualmente, respecto de la **segunda subregla** fijada en la sentencia de unificación, se tiene que, los factores a incluir son únicamente aquellos enlistados en el Decreto 1158 de 1994 y sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones, en este caso, son: **la asignación básica mensual y bonificación por servicios**, tal y como lo consideró la entidad demanda en la Resolución 15838 de 21 de agosto de 2003 y los actos administrativos que la reliquidaron.

Por lo anterior, el recurso de apelación formulado por la demandante no prospera y se confirmará en su integridad la sentencia apelada.

#### 7. Costas en esta instancia

Con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas en esta instancia, en tanto, a partir del criterio objetivo valorativo que ha sido expuesto por el Consejo de Estado<sup>6</sup> para la imposición de la condena en costas, se torna necesaria la existencia de gastos procesales y actuaciones en que hayan incurrido las partes, para dar lugar a la imposición de dicha condena.

Así, no se impondrá tal carga al observarse que no se incurrió en gastos procesales en esta instancia y que la partes no efectuaron intervención ante este Tribunal.

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

#### RESUELVE

**PRIMERO:** CONFIRMAR la sentencia proferida el 18 de julio de 2022 por el Juzgado Octavo Administrativo de Manizales, por medio de la cual se negaron las pretensiones formuladas en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido

---

<sup>6</sup> Ver: Sentencia del 7 de febrero de 2019, Rad. 41001-23-33-000-2015-00741-01(2982-17).

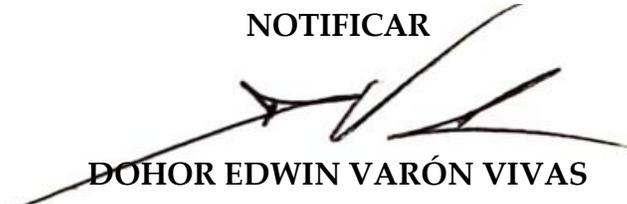
por María Nelly Giraldo Ceballos contra por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP.

**SEGUNDO:** SIN COSTAS en esta instancia.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **Devuélvase** el expediente al Juzgado de Origen, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI.

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 14 de 2023.

**NOTIFICAR**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado Ponente



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMON CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

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

A.I. 036

**Radicado:** 17001-23-33-000-2019-00427-00  
**Naturaleza:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandantes:** Sociedad Promotora El Carmelo S.A.S.  
**Demandado:** Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN

### I. ASUNTO

Procede el Despacho a decidir sobre la fijación de agencias en derecho en el presente asunto<sup>1</sup>.

### II. ANTECEDENTES

En el presente asunto se emitió sentencia de primera instancia en la cual este Tribunal dispuso acceder a parte de las pretensiones formuladas por la parte y en razón de dicha condena parcial, no imponer condena en costas, decisión que fue revocada en parcialmente por el H. Consejo de Estado accediendo a la totalidad de las pretensiones y disponiendo la imposición de condena en costas a cargo de la entidad demandada, las cuales advierte deben ser objeto de liquidación por este Tribunal tomando en cuenta para la fijación de las agencias en derecho los gastos de representación en que incurrió la parte actora y que acreditó con el contrato de prestación de servicios profesionales aportado en el *sub lite*, advirtiendo que dicha fijación de las agencias en derecho se efectuara por vía de tramite incidental y que las mismas deben responder a “los lineamientos dispuestos en el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura...” y que “...no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados a los abogados”.

### III. CONSIDERACIONES

El artículo 127 del C.G.P. advierte que “Solo se tramitarán como incidente los asuntos que la ley expresamente señale; los demás se resolverán de plano y si hubiere hechos que probar, a la petición se acompañará prueba siquiera sumaria de ellos” (Se resalta).

A su vez los artículos 365 y 366 que regulan lo atinente a la condena en costas y su liquidación señalan:

---

<sup>1</sup> Según orden impartida por el H. Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia proferida en el presente asunto.

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

1. *Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.*

*Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*

2. *La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.*

3. *En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.*

4. *Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.*

5. *En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.*

6. *Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.*

7. *Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.*

8. *Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.*

9. *Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.*

**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** *Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:*

1. *El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.*

2. *Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que*

los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.

3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.

6. Cuando la condena se imponga en la sentencia que resuelva los recursos de casación y revisión o se haga a favor o en contra de un tercero, la liquidación se hará inmediatamente quede ejecutoriada la respectiva providencia o la notificación del auto de obediencia al superior, según el caso.”

Como se desprende de la norma en cita, el quehacer de la condena y liquidación de costas no se encuentra establecido como un trámite incidental, por lo cual no resulta procedente adelantar incidente para su fijación. Corolario, el Despacho procederá a fijar las costas según los criterios impartidos por el *Ad quem*, por medio del presente proveído.

Así las cosas, a efectos de fijar la condena en costas señalada por el *Ad quem* se advierte que:

- Se acreditaron en el plenario los gastos procesales correspondientes al envío de las notificaciones a la entidad demandada y demás intervinientes<sup>2</sup>, dichas sumas serán objeto de cómputo para la liquidación de las costas procesales.
- Respecto de las agencias en derecho, se tiene que:

---

<sup>2</sup> Fl. 123, 125 y 127, cdo. Principal.

- Se aportó el contrato de prestación de servicios profesionales suscrito entre la actora y los abogados que la representaron en el presente asunto<sup>3</sup>.
- La apoderada de la parte actora, actuó en cada una de las etapas procesales pertinentes (demanda<sup>4</sup>, alegatos de conclusión<sup>5</sup>, apelación<sup>6</sup>).
- Dentro del trámite de segunda instancia, no se observan actuaciones del apoderado de la parte actora.
- El artículo 5 del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 señala las tarifas para la fijación de agencias en derecho en procesos declarativos de mayor cuantía, en primera instancia entre el 3% y el 7.5% de lo pretendido.

Atendiendo a las gestiones del apoderado de la parte actora y a los parámetros fijados por el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 se fijan agencias en derecho por valor del 4% de la cuantía de las pretensiones estimadas en el escrito de demanda.

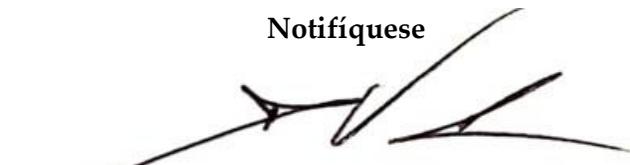
Por lo expuesto se,

### RESUELVE

**PRIMERO:** FÍJENSE agencias en derecho para el presente asunto por valor del 4% de las pretensiones según la cuantía estimada en el escrito de demanda.

**SEGUNDO:** EN FIRME esta providencia procédase por secretaria de esta Corporación a efectuar la liquidación de costas, con base a los criterios señalados para el computo de los gastos procesales y de conformidad con las agencias en derecho fijadas en el ordinal anterior.

Notifíquese



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

---

<sup>3</sup> Fls. 106-108, *ibidem*.

<sup>4</sup> Fls. 2-36, *ibidem*.

<sup>5</sup> Fls. 172-177, *ibidem*.

<sup>6</sup> Fls. 188-191, *ibidem*.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
Sala Segunda Oral de Decisión  
Magistrado Ponente: Fernando Alberto Álvarez Beltrán

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

<b>Radicado</b>	<b>17-001-23-33-000-2020-00030-00</b>
<b>Medio de Control</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>
<b>Accionante</b>	<b>Luz Mary Restrepo Osorio</b>
<b>Accionado</b>	<b>La Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Municipio de Salamina – Caldas.</b>
<b>Providencia</b>	<b>Sentencia No. 27</b>

El Tribunal Administrativo de Caldas, Sala Segunda de Decisión Oral, integrada por el Magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán y por los Magistrados Dohor Edwin Varón Vivas y Augusto Morales Valencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 179 y 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), procede a dictar sentencia dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovido por la señora Luz Mary Restrepo Osorio contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el municipio de Salamina - Caldas.

Al no encontrarse irregularidad alguna que pueda dar lugar a la nulidad de lo actuado, se procede a proferir la sentencia que finalice la instancia.

**1. Pretensiones.**

*“1. Que se declare la nulidad del **ACTO FICTO ADMINISTRATIVO**, proferido por la entidad territorial **MUNICIPIO DE SALAMINA**; configurado el día **02 DE OCTUBRE DE 2019** frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas, realizada el **02 DE JULIO DE 2019** y causadas en el (los) año (s) **1999**; las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

*2. Que se declare la nulidad del **ACTO ADMINISTRATIVO FICTO** configurado el día **02 DE OCTUBRE DE 2019**, proferido por **FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**; frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas, realizada el **02 DE JULIO DE 2019** causadas en el (los) año (s) **1999**, las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

3. Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el **MUNICIPIO DE FILADELFIA y la NACIÓN-MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** le reconozca y pague las cesantías anualizadas que le adeudan, causadas en el año **1993, 1994**, y las siguientes que se causaron hasta el año **1995**.

4. Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el **MUNICIPIO DE SALAMINA y la NACIÓN-MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** le reconozca y pague la sanción moratoria, derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías en el respectivo fondo.

CONDENAS:

A título de restablecimiento del derecho se ordene:

1. Se condene al **MUNICIPIO DE SALAMINA y la NACIÓN MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** le reconozca y pague las cesantías anualizadas que le adeudan, en el (los) año (s) **1999**, y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías.

2. Se condene al **MUNICIPIO DE SALAMINA y la NACIÓN - MEN FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** a pagar la sanción moratoria consagrada en la Ley 344 de 1996 reglamentada por el Decreto 1582 del 1998, que surge desde la omisión de la consignación de las cesantías causadas en el (los) año (s) **1999** con permanencia en el tiempo hasta cuando se efectuó el pago correspondiente, sanción que debe correr en forma particular para cada una de las anualidades de cesantías que se adeudan y que se actualicen los valores debidos, con base en el índice de precios al consumidor y con los intereses respectivos.

3. Se ordene al **MUNICIPIO DE SALAMINA y la NACIÓN MEN FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** al reconocimiento y pago de los intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en la sentencia.

4. Que ordene el cumplimiento al fallo en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

5. Condenar en costas a la entidad demandada.”

## 2. Hechos

Como fundamento fáctico de la demanda se indica lo siguiente:

La señora Luz Mary Restrepo Osorio labora en el Municipio de Salamina - Caldas desde el 23 de octubre de 1998 hasta la fecha.

El municipio de Salamina - Caldas no consignó dentro del plazo fijado en la ley, las cesantías correspondientes al año 1999, es decir, a más tardar el 14 de febrero del año siguiente a su causación.

El 2 de julio de 2019 se presentó reclamación ante la entidad territorial con la finalidad de que se reconocieran y pagaran las cesantías no consignadas causadas en el año 1999, la cual fue resuelta negativamente mediante acto administrativo ficto o presunto.

El 2 de julio de 2019 se presentó reclamación ante el Fondo de Prestaciones Sociales del

Magisterio para que se reconocieran y pagaran las cesantías no consignadas causadas en el año 1999, la cual fue resuelta en sentido negativo mediante acto ficto o presunto.

### **3. Normas violadas y concepto de violación.**

Artículos 13, 25, 83 y 58 de la Constitución Política; artículos 13 y 15 de la Ley 344 de 1946; Artículo 1 y 2 del Decreto 1582 de 1998; Artículo 1 y 2 del Decreto 1252 de 2000; Ley 91 de 1989 y Decreto 3118 de 1968.

Indicó que las cesantías fueron consagradas en la Ley 6 de 1945 como un derecho del trabajador y una obligación a cargo del Estado. Y por su parte el Decreto 3118 de 1968 determinó como uno de los objetivos del Fondo Nacional del Ahorro el pago oportuno de las cesantías a los empleados públicos y trabajadores oficiales, es decir, que las cesantías dejaron de ser una obligación de la Caja Nacional de Previsión Social.

Precisó que las cesantías así concebidas se liquidaban con base en el régimen de retroactividad; no obstante, en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990 se estableció una forma diferente de liquidación, la cual se aplicó a las relaciones laborales regidas por el Código Sustantivo del Trabajo.

Pese a ello, con la expedición de la Ley 344 de 1996 se consagró el régimen anualizado de liquidación de cesantías para los servidores públicos que se vincularan a partir de su vigencia; y el Decreto 1582 de 1998 estableció un nuevo régimen de cesantías para los servidores públicos del nivel territorial vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996. En este orden de ideas, los empleados que ingresaron a la administración pública con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 344 de 1996 se encuentran cobijados por el régimen anualizado de liquidación de cesantías, al igual que los vinculados con anterioridad, pero que se hubieran acogido a este régimen; y para la liquidación y pago se rigen por lo que en esa materia consagra la Ley 50 de 1990 y demás normas concordantes.

Explicó que, en consecuencia, se evidencian dos sistemas de liquidación de cesantías para los servidores públicos del orden territorial: 1. El sistema retroactivo de cesantías, que se liquidan con base en el último sueldo devengado, sin lugar a intereses, determinado por la Ley 6 de 1945 y demás disposiciones que la reglamentan o modifican, el cual se aplica para los vinculados antes del 30 de diciembre de 1996. Y 2. El sistema de liquidación definitiva anual, manejado a través de los fondos de cesantías creados por la Ley 50 de 1990, aplicado para los vinculados con posterioridad al 31 de diciembre de 1996.

Adujo que los docentes municipales son empleados públicos, y resaltó que su régimen de prestaciones sociales, que incluye no solo al personal nacional y nacionalizado sino también al territorial, está establecido en la Ley 91 de 1989 para el personal que figure vinculado antes del 31 de diciembre de 1989; y el que ingresó con posterioridad, se rige por las normas aplicables a los empleados del orden nacional, Decreto 3135 de 1968, Decreto

1848 de 1969 y Decreto 1045 de 1978, en concordancia con la Ley 60 de 1993.

Aseguró que por ello existe una diferencia entre el régimen prestacional de los servidores públicos vinculados antes de la expedición de la Ley 91 de 1989 y los vinculados con posterioridad, pues los primeros conservan el régimen de liquidación retroactiva, mientras que los segundos se rigen por el régimen de liquidación anualizada.

Indicó que la mencionada Ley 91 creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el cual atiende las prestaciones sociales de los docentes vinculados antes o después de la expedición de esa norma, y de conformidad con el numeral 3 del artículo 15 de esta disposición, el fondo debe pagar a los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 un auxilio equivalente a un mes de salario por cada año de servicios, o proporcionalmente, sobre el último salario devengado; y para los docentes que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990 y los nacionales, el fondo reconocerá un interés anual sobre el saldo de esas cesantías existentes a 31 de diciembre de cada año, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés que, de acuerdo a la certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo periodo.

Que la Ley 812 de 2003 previó que el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encuentra vinculados al servicio público oficial es el establecido para el magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de esa ley.

Precisó en cuanto a la afiliación al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, que la Ley 43 de 1975 ordenó la nacionalización de la educación, y señaló que quedarían automáticamente afiliados al fondo los docentes nacionales o nacionalizados vinculados a la fecha de promulgación de la Ley 91 de 1989; y que posteriormente el Decreto 1752 de 2003 previó en el artículo 1° la obligación en cabeza de los entes territoriales de efectuar la afiliación al fondo de los docentes que estuvieran vinculados a plantas de personal antes del 31 de octubre de 2004.

Finalmente, y en relación con la sanción moratoria, hizo alusión a la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006 para referenciar la penalidad establecida por el pago tardío de cesantías, para indicar que en el evento en que no se realice el pago de las mismas dentro del término establecido en estas normas, es procedente reconocer la sanción allí prevista, misma que puede ser aplicada a los docentes en virtud del principio de favorabilidad.

#### **4. Contestación de la demanda.**

##### **4.1. Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.**

No contestó la demanda.

#### **4.2. Municipio de Salamina – Caldas.**

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones planteadas en su contra. Aceptó unos hechos, negó otros y de los restantes se atiene a lo que resulte probado.

Propuso las excepciones que denominó:

*“Falta de legitimación en la causa por pasiva”* al estimar que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es la entidad en la que recae la obligación de reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados de conformidad con el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 y artículos 5 de la Ley 91 de 1989, normas éstas que le atribuyeron la función de reconocer y pagar las prestaciones sociales a los docentes oficiales que se encontraran adscritos al mismo, como es el caso de la señora Luz Mary Restrepo.

*“Inexistencia de la obligación con fundamento en la ley”* al considerar que no es la entidad territorial la obligada por la ley para asumir el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes afiliados al FNPSM ni los intereses derivados de la consignación extemporánea de las cesantías.

*“Excepción de valoración excesiva de la cuantía”; “Buena fe”.*

*“Caducidad del medio de control”* y *“Prescripción”*. Realiza manifestaciones generales sobre estas figuras jurídicas, pero no centra su atención en el caso concreto a fin de explicar la razón por la cual considera que, en éste, se cumplen los presupuestos para declarar configurada la caducidad del medio de control y la prescripción del derecho que se reclama.

*“Genérica”.*

#### **5. Audiencia inicial.**

Mediante auto del 15 de diciembre de 2021 se prescindió de la audiencia inicial de conformidad con el artículo 182A de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el CPACA.

#### **6. Alegatos de conclusión.**

##### **6.1. Parte Demandante.**

Reitera los argumentos de la demanda y adicionalmente, recalca que las cesantías son un

derecho de orden público, irrenunciable e imprescriptible, que constituyen un ahorro para el trabajador. Señala que la autoridad pública debe reconocer y pagar de forma oportuna las cesantías a sus trabajadores, por lo cual la sanción por mora, aunque gravosa, debe constituir una medida de apremio para que la autoridad pública actúe con diligencia.

## **6.2. Parte demandada**

La Nación – Ministerio de Educación – FNPSM indica que no sólo por el hecho de que un docente haya sido nombrado entre 1990 y 1996 por el alcalde o gobernador que éste adquiere el carácter de territorial regido por normas prestacionales del orden territorial aplicables antes de la Ley 91 de 1989, sino que esta prerrogativa únicamente cobijó a quienes cumplieran la condición de ser nombrado sin el cumplimiento de las previsiones del artículo 10 de la Ley 43 de 1975. Así las cosas, los docentes nombrados a partir de 1990, ingresaron a la categoría de docentes nacionales, pese a que fueran vinculados por el representante de la entidad territorial.

## **6.3. Municipio de Salamina – Caldas.**

Insiste en que es el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio el encargado del pago de las cesantías a la demandante.

## **7. Concepto del Ministerio Público.**

Guardó silencio.

## **II. Consideraciones de la Sala<sup>1</sup>**

Sea lo primero indicar que, la excepción de caducidad planteada de manera general por el municipio de Salamina, Caldas, en todo caso, no tiene vocación de prosperidad comoquiera que los actos administrativos fictos o presuntos pueden ser demandados en cualquier tiempo de conformidad con lo previsto en el artículo 164 literal d) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así pues, de conformidad con los supuestos fácticos de la demanda, los problemas jurídicos a resolver en esta instancia se contraen a los siguientes:

- ¿Tiene derecho la parte demandante a que se le reconozca y pague la cesantía

---

<sup>1</sup> Ver antecedente del Tribunal Administrativo de Caldas- Sala Primera de Decisión, Magistrado Ponente Carlos Manuel Zapata Jaimes. Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el número 17-001-23-33-000-2019-00116-00. Sentencia de primera instancia con fecha del 20 de agosto de 2021.

anualizada correspondiente al año 1999; y, en caso positivo, qué entidad debe hacerse responsable del pago de esta prestación?

En caso que deban reconocerse y pagarse las cesantías se deberá analizar:

- ¿Tiene derecho la señora Luz Mary Restrepo Osorio a que se le reconozca sanción moratoria por la no consignación de las cesantías del año 1999; u operó el fenómeno de la prescripción?

## 1. Marco normativo

Frente al régimen anualizado de cesantías, la Ley 50 de 1990, por medio de la cual se introdujeron reformas al Código Sustantivo del Trabajo, previó en su artículo 99 la forma de liquidar las cesantías en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 99.-** *Reglamentado por el Decreto 1176 de 1991. El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:*

*1ª. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo.*

*2ª. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.*

*3ª. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo.*

*4ª. Si al término de la relación laboral existieren saldos de cesantía a favor del trabajador que no hayan sido entregados al Fondo, el empleador se los pagará directamente con los intereses legales respectivos.*

*5ª. Todo trabajador podrá trasladar su saldo de un fondo de cesantía a otro de la misma naturaleza. El Gobierno fijará el procedimiento que deba seguirse para el efecto.*

*6ª. Los Fondos de Cesantía serán administrados por las sociedades cuya creación se autoriza, y cuyas características serán precisadas en los decretos que dicta el Gobierno Nacional, en orden a:*

*a. Garantizar una pluralidad de alternativas institucionales para los trabajadores, en todo el territorio nacional;*

*b. Garantizar que la mayor parte de los recursos captados para orientarse hacia el financiamiento de actividades productivas.*

*7ª. Todos los aspectos que no se modifiquen específicamente por esta Ley, continuarán regulados por las normas vigentes del régimen tradicional relativas al auxilio de cesantía.*

**PARÁGRAFO.** - *En el evento que los empleadores deban efectuar la liquidación y consignación de la cesantía a que se refiere este artículo y no existan suficientes Sociedades Administradoras de Fondos de Cesantías autorizadas para funcionar, el Gobierno Nacional podrá transitoriamente autorizar a otras entidades u ordenar a las instituciones financieras con participación estatal mayoritaria para que cumplan las funciones de Sociedades Administradoras de Fondos de Cesantía.*

Esta norma estaba destinada únicamente a los trabajadores del sector privado, cobijados por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo; sin embargo, con la expedición de la Ley 344 de 1996 se hicieron extensivas a los servidores públicos las disposiciones concernientes a las cesantías del régimen anualizado.

En efecto, la Ley 344 de 1996 definió el régimen anualizado de liquidación de cesantías para los servidores públicos que se vincularan a partir de su vigencia, y puntualmente en su artículo 13 previó lo siguiente:

**ARTÍCULO 13.** *Sin perjuicio de los derechos convencionales, y lo estipulado en la Ley 91 de 1989, a partir de la publicación de la presente Ley, las personas que se vinculen a los Órganos y Entidades del Estado tendrán el siguiente régimen de cesantías:*

- a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral;*
- b) Les serán aplicables las demás normas legales vigentes sobre cesantías, correspondientes al órgano o entidad al cual se vinculen que no sean contrarias a lo dispuesto en el literal a) del presente artículo.*

*<Inciso 3o. INEXEQUIBLE>*

**PARÁGRAFO.** *El régimen de cesantías contenido en el presente artículo no se aplica al personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.*

Por su parte, el Decreto 1582 de 1998, que reglamentó parcialmente los artículos 13 de la Ley 344 de 1996 y 5 de la Ley 432 de 1998, dispuso en su artículo 1 que: *“El Régimen de liquidación y pago de las cesantías de los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías, será el previsto en los artículos 99, 102, 104 y demás normas concordantes de la Ley 50 de 1990; y el de los servidores públicos del mismo nivel que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro será el establecido en el artículo 5 y demás normas pertinentes de la Ley 432 de 1998 (...).”*

Así mismo, el numeral 3 del artículo 99 de la Ley 50 de 1991, previó una penalidad a cargo del empleador, a título de sanción, por la tardanza en la consignación del auxilio de cesantías al fondo al que el empleado se encuentre afiliado, para lo cual estimó la fecha en la que la obligación se haría exigible, de modo que frente a la mora en la consignación de dicha prestación resulta procedente el pago de una sanción

correspondiente a un día de salario por cada día de retardo. Es decir, si al 15 de febrero de la siguiente anualidad no se verifica el depósito del monto correspondiente en el fondo de cesantías al que el empleado se encuentre afiliado, el mismo podrá requerir el reconocimiento y pago de la sanción contemplada en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, antes citado.

En relación con los docentes, hasta antes de la expedición de la Ley 91 de 1989, las prestaciones sociales de los empleados públicos habían sido expedidas de manera genérica, y sin hacer una referencia expresa a este personal; no obstante, con esta norma se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y con él se determinó que esta entidad se encargaría del pago de prestaciones sociales reconocidas a favor de los docentes, y determinó para ello cuál sería el personal docente nacional, nacionalizado y territorial; del mismo modo, cuál sería el régimen aplicable para cada uno de ellos, así:

**ARTÍCULO 1º.** *Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:*

1. *Personal nacional.* Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.
2. *Personal nacionalizado.* Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.
3. *Personal territorial.* Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.
4. *Parágrafo - Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad.*
5. ...

Por su parte, el artículo 2 ibidem reguló lo relativo al reconocimiento de sus prestaciones, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 2.** *De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:*

*(...)*

5. *Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión Social, el Fondo Nacional de Ahorro o las entidades que hicieren sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles.*

Y el artículo 15 en relación con las cesantías dispuso:

**ARTÍCULO 15.** *A partir de la vigencia de la presente Ley el personal*

docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley

...

3. Cesantías:

A. Para los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pagará un auxilio equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcionalmente por fracción de año laborado, sobre el último salario devengado, si no ha sido modificado en los últimos tres meses, o en caso contrario sobre el salario promedio del último año.

B. Para los docentes que se vinculen a partir del 1. de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero sólo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1o. de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período. Las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de diciembre de 1989, que pasan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional.” (Se resalta)

De acuerdo a lo anterior, el régimen aplicable al reconocimiento de cesantías fue unificado con la Ley 91 de 1989 para todos aquellos docentes que se vincularan con posterioridad al 1º de enero de 1990, e incluso para los docentes nacionales vinculados a la fecha de expedición de la referida ley, estos últimos frente a las cesantías causadas con posterioridad a la referida fecha.

Así las cosas, por expresa disposición legal, el régimen de cesantías para los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1990 es anualizado, indistintamente del orden nacional, nacionalizado o territorial de su vinculación, pues la norma únicamente estableció diferencias con base a este último factor –orden de la vinculación- únicamente en casos de docentes vinculados con anterioridad a dicha fecha.

Las anteriores aseveraciones encuentran respaldo en providencia del 25 de marzo de 2010, proferida por el Consejo de Estado<sup>1</sup>, en la cual se explicó:

*Se deduce entonces, que la Ley 91 de 1989 estableció un*

*régimen que reguló la situación de los docentes, en atención al proceso de nacionalización de la educación previsto en la Ley 43 de 1975 y que implicaba la existencia tanto de docentes vinculados por la Nación como de docentes que habiendo sido vinculados por una entidad territorial, serían nacionalizados.*

*Los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrían el régimen prestacional previsto en la normativa vigente de la entidad territorial y los docentes nacionales y los vinculados a partir del 1º de enero de 1990, se les aplicarán las disposiciones vigentes para los empleados públicos del orden nacional.*

*En lo que atañe a las cesantías de los docentes nacionalizados, se conservó el sistema de retroactividad para los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, de conformidad con la normativa vigente en la entidad territorial, y a los docentes nacionales **y a los vinculados a partir del 1º de enero de 1990**, se les aplicaría un sistema anualizado de cesantías sin retroactividad y sujeto al reconocimiento de intereses". (Se destaca)*

Ahora bien, la Ley 812 de 2003 en su artículo 81 señaló que el régimen prestacional de *"Los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley"*.

Con fundamento en lo anterior, y con el objeto de lograr la afiliación de los docentes territoriales al aludido fondo, el Decreto Nacional 3752 de 2003 estableció:

**Artículo 1º.-** *Personal que debe afiliarse al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Los docentes del servicio público educativo que estén vinculados a las plantas de personal de los entes territoriales deberán ser afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, previo el cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en los artículos 4º y 5º del presente decreto, a más tardar el 31 de octubre de 2004.*

**Parágrafo 1º.-** *La falta de afiliación del personal docente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio implicará la responsabilidad de la entidad territorial nominadora por la totalidad de las prestaciones sociales que correspondan, sin perjuicio de las sanciones administrativas, fiscales y disciplinarias a que haya lugar.*

**Parágrafo 2º.-** *Los docentes vinculados a las plantas de personal de las entidades territoriales de manera provisional deberán ser afiliados provisionalmente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio mientras conserve su nombramiento provisional.*

**Artículo 5º.** *Trámite de la afiliación del personal de las entidades territoriales. Presentada la solicitud de afiliación por parte de la entidad territorial, dentro de los sesenta (60) días siguientes, se adelantará el siguiente procedimiento:*

*Elaboración del cálculo actuarial que determine el total del pasivo prestacional, presentando de manera separada cesantías y pensiones, del personal docente que se pretende afiliar y, por tanto, el valor de la deuda de la entidad territorial con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*Tal cálculo será elaborado, con cargo a los recursos del Fondo, por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo de sus recursos y la respectiva entidad territorial de conformidad con los parámetros que señale el Ministerio de Hacienda y*

*Crédito Público para el efecto.*

1. *Definido el monto total de la deuda, previa revisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este será comunicado a la entidad territorial por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo. Tal comunicado deberá indicar, adicionalmente, el plazo y la forma de pago que deberá ajustarse, en todo caso, a lo establecido en el artículo 1° de la Ley 549 de 1999. El monto a pagar por vigencia se cubrirá con los recursos que traslade el FONPET al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Si estos recursos no fueren suficientes, la entidad territorial aportará de sus recursos hasta cubrir la totalidad de las obligaciones corrientes que correspondan.*

2. *El Ministerio de Educación Nacional, en su calidad de fideicomitente de la fiducia mercantil por medio de la cual se administran los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ejercerá la interventoría del mismo. (Subrayas de la Sala)*

Al dejar claro lo anterior, debe advertirse que en épocas anteriores las Altas Cortes plantearon la posición de que la Ley 50 de 1990 no era aplicable a los docentes en atención a que no estaban amparados por las disposiciones de liquidación anual de las cesantías consagradas en esta norma, comoquiera que la aplicación de tales previsiones con destino a los empleados territoriales surgió de la Ley 344 de 1996, cuyo artículo 13 les hizo extensivas las normas vigentes en materia de cesantías, pero se hizo la salvedad de que ello era sin perjuicio de lo estipulado en la Ley 91 de 1989, lo que se tradujo en que lo allí dispuesto no cobijaba al personal docente.

Sin embargo, esta posición fue replanteada tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, quienes en virtud del principio de favorabilidad aceptaron que esta norma fuera aplicada a los docentes en materia de sanción moratoria por la consignación extemporánea de las cesantías anuales, ya que la Ley 91 de 1989 nada previó al respecto, de manera que para estos, el valor reconocido con corte a 31 de diciembre de cada año por concepto de la aludida prestación, también les debe ser consignado en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a más tardar el 14 de febrero del año siguiente a su causación, so pena de que se incurra en mora equivalente a un día de salario por cada día de retraso, tal como se planteó en las sentencias SU-098 de 2018 y sentencia SU-332 de 2019 de la Corte Constitucional, y como lo expuso el Consejo de Estado en providencia de la Sección Segunda – Subsección A del 5 de noviembre de 2020, radicado 08001-23-33-000-2013-00782-01(1644-16) en la que concluyó:

---

<sup>1</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. 63001- 23-31-000-2003-01125-01(0620-09).

*Bajo el anterior derrotero, la Subsección ha considerado viable acoger el criterio de favorabilidad aplicado en sede constitucional, para resolver las controversias relacionadas con el reconocimiento de sanción moratoria por la consignación tardía de las cesantías anuales a los docentes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990. Por ende, se aplicará el anterior criterio a fin de establecer si la demandante es beneficiaria de la sanción pretendida en la demanda, en los términos del segundo problema jurídico planteado al inicio de estas consideraciones.*

### **1.1. De la imprescriptibilidad del derecho a las cesantías propiamente dichas.**

Al respecto debe decirse que, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado de manera uniforme y consistente que el derecho a reclamar las cesantías depositadas por el empleador en el fondo respectivo, no está sometida a un término de prescripción comoquiera que se trata de los ahorros del trabajador y su función es precisamente generar un respaldo económico para éste, sobre todo al término de la relación laboral. Es por ello que, al cabo de la misma y en cualquier tiempo, puede ejercer su derecho a reclamarlas y retirarlas sin que sea dado oponerle en contra la extinción de su derecho por prescripción. Lo propio se predica cuando el empleador omite su obligación de consignar dicha prestación; en estos casos, el trabajador puede reclamar su reconocimiento con atención a un término prescriptivo, pues lo contrario implicaría premiar al empleador por el incumplimiento de una carga legal.

Al respecto, la Alta Corporación<sup>2</sup> ha señalado lo siguiente:

*Por otro lado, se considera que pese a que en el régimen anualizado de cesantías el empleador se encuentra obligado a consignar la suma respectiva por esta prestación social en el fondo de cesantías al que se encuentre afiliado el trabajador, antes del 15 de febrero del año siguiente al de la causación del derecho, no es posible tomar esta misma fecha a efectos de contabilizar el fenómeno jurídico de la prescripción, pues la finalidad de esta prestación es constituir un ahorro a favor del trabajador para cuando éste se encuentre cesante, y es a partir de este momento en que se hace uso del auxilio.*

*El ahorro así constituido, puede ser reclamado por el empleado en el mismo instante de quedar cesante, pues precisamente esa es la causal principal para el retiro de las cesantías o, incluso en una fecha posterior a ella, sin que esté sujeto a término alguno para retirar el monto que ha sido depositado en la cuenta a su favor durante la relación laboral. Siendo así, en modo alguno se puede afirmar que pierde, en virtud del término extintivo, el ahorro que durante su trayectoria laboral se haya consignado en el fondo respectivo.*

*Ahora bien, en el evento en que la administración no hubiera dado cumplimiento a los estrictos términos legales que la ley concede para la liquidación y/o consignación de las cesantías en la fecha que la ley impone, tampoco podría aplicarse la figura extintiva en perjuicio del trabajador, pues ello implicaría que el incumplimiento del deber legal por parte del*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A". Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 52001-23-33-000-2013-00218-01(4327-14)

*empleador redundaría en su propio beneficio y en contra del empleado, imponiendo a este una carga desproporcionada que no tiene porqué soportar, es decir, la extinción de su derecho producto de la negligencia de su empleador. Además, se estaría dando un trato desigual respecto del empleado que contó con la fortuna de tener un empleador que cumplió con la ley y las obligaciones que ella le impone.*

*Así las cosas, ha de concluirse que respecto de las cesantías anualizadas, en el marco de la Ley 50 de 1990, no se aplica el fenómeno de prescripción, pues la obligación de su consignación en una fecha determinada surge de pleno derecho, en virtud de lo dispuesto en la ley, que le concede al empleador un término perentorio para realizar el depósito en el fondo administrador al que esté afiliado el empleado y la omisión en el cumplimiento de ese término no puede redundar en la afectación de los derechos del empleado.*

*Por lo tanto, teniendo en cuenta que como la relación laboral permanece vigente, por lo menos hasta el momento en que se radicó la demanda y que no hubo solución de continuidad con ocasión de la expedición del Acuerdo No. 021 del 28 de noviembre de 2001, que dotó de autonomía administrativa y financiera a la personería municipal de El Contadero (Nariño), las cesantías tienen el carácter imprescriptible<sup>3</sup> y, por ende, la administración municipal está en la obligación de reconocerlas<sup>4</sup>. /Resaltado de la Sala/*

El anterior criterio fue vertido en otro proveído de la Alta Corporación<sup>5</sup> años antes, en los siguientes términos:

*[...] Las cesantías constituyen un “ahorro” del trabajador, a ser reclamado al terminar su relación laboral, con el objeto de cubrir la contingencia de quedar cesante. Al tener esa naturaleza de ahorro, producto de un emolumento -prestación- causado a su favor durante ese vínculo, no se puede predicar la prescripción respecto de las sumas que la componen, así ocurría respecto de las cesantías bajo la modalidad de liquidación con retroactividad y así ha de predicarse respecto de las mismas, bajo el régimen de liquidación anualizado [...]*

*Respecto de las cesantías anualizadas, en el marco de la Ley 50 de 1990, no se aplica el fenómeno de prescripción, pues la obligación de su consignación en una fecha determinada surge de pleno derecho, en virtud de lo dispuesto en la ley, que le concede al empleador un término perentorio para realizar el depósito en el fondo administrador al que esté afiliado el empleado y la omisión en el cumplimiento de ese término no puede redundar en la afectación de los derechos del empleado. No obstante, cuando se trata de la consignación de las cesantías definitivas, si la mora no se produce por negligencia del empleador, sino por una causa atribuible al empleado, sí procede el fenómeno prescriptivo, pues en tal caso, la omisión de este último en cumplir los requerimientos que el empleador hace para disponer su pago, no puede constituir un beneficio a su favor.*

**En los anteriores términos se precisa que las cesantías anualizadas no están sometidas al fenómeno prescriptivo, mientras que las definitivas sí**

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de agosto de 2016, CE-SUJ004 de 2016, M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

<sup>4</sup> Consejo De Estado- Sala de Lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda- Subsección A- Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas- sentencia del once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021), radicación número: 08001-23-33-000-2015-00749-01(4774-18).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 08001-23-31-000-2011-00628-01(0528-14) CE-SUJ2-004-16

*están sujetas a ese fenómeno.  
[...]" /Resaltado de la Sala/*

## 2. Caso concreto

Mediante Decreto 00349 del 20 de abril de 1998, el Gobernador del departamento de Caldas nombró a la señora Luz Mary Restrepo Osorio en el cargo de docente en la Escuela Guayabal del municipio de Salamina, Caldas; cargo del cual tomó posesión el día 27 de abril del mismo año. (Archivo 14)

A través del Decreto 00807 del 14 de octubre de 1998, el Gobernador del departamento de Caldas, decretó el traslado por permuta libremente convenida a Luz Mary Restrepo Osorio, con cédula de ciudadanía No. 34.056.039, docente Plaza Nacionalizada en la escuela rural Guayabal del municipio de Salamina, al cargo de docente Plaza Nacionalizada en la escuela urbana Antonio Nariño del municipio de Palestina. (folio 57 del Cuaderno 01)

Por medio de la Resolución No. 00000375 del 13 de junio de 2016, el Secretario de Educación del municipio de Manizales, en nombre y representación de la Nación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconoció unas cesantías parciales por valor de \$30.576.022; suma de dinero que, se adujo, sería cancelada por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (fls. 60 del cuaderno 1).

En este acto administrativo se consignó que la docente había prestado sus servicios durante 17 años, 8 meses y 4 días; lapso comprendido entre el 1998/4/27 hasta el 2015/12/31, de forma continua.

En la parte motiva de esta resolución, se realizó un cuadro que contenía los siguientes reportes de cesantías desde el año 1998:

1998	408.774
1999	
2000	872.589
2001	923.536
2002	969.650
2003	962.004
2004	1.272.983
2005	1.156.475
2006	1.401.900
2007	1.521.921
2008	1.610.909
2009	2.283.683

2010	2.329.541
2011	2.403.388
2012	2.874.075
2013	2.972.943
2014	3.179.325
2015	3.432.146
<b>VALOR TOTAL CESANTÍAS LIQUIDADAS</b>	<b>30.576.022</b>

Mediante peticiones enviadas tanto a la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como al municipio de Salamina, la señora Luz Mary Restrepo Osorio solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas que se le adeudaban por el año 1999, su indexación y la sanción moratoria consagrada en la Ley 1071 de 2006, modificatoria de la Ley 244 de 1995, por la no consignación de las cesantías en tiempo (fols. 42 y siguientes del cuaderno 1).

Debido al silencio guardado por las entidades en relación con tales peticiones, se configuraron actos administrativos fictos o presuntos, cuya nulidad se pretende a través del presente medio de control.

Al descender al caso concreto, se encuentra probado que la señora Luz Mary Restrepo Osorio pertenece al régimen de cesantías anualizado, ya que se posesionó el 27 de abril de 1998 en el cargo de docente de la Escuela Guayabal del municipio de Salamina, Caldas, es decir, con posterioridad al 1° de enero de 1990, lo que le da derecho a que sus cesantías sean consignadas cada año antes del 14 de febrero.

Ahora, frente a la consignación de las cesantías correspondientes al año 1999 debe advertirse, de acuerdo a lo probado en el expediente, que en la resolución que reconoció unas cesantías parciales a la docente en el año 2016, al momento de relacionarse el reporte de las cesantías, no se consignó valor alguno por el año 1999. En dicho acto administrativo se indicó que el pago parcial de cesantías se reconocía por los años 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, motivo por el cual resulta claro que no fue incluida la cesantía causada en el año indicado en la demanda y que fue objeto de reclamación en vía administrativa.

Téngase en cuenta que la Nación – Ministerio de Educación Nacional – FNPSM no contestó la demanda y durante el curso del proceso tampoco fue desvirtuada la negación indefinida realizada por la demandante en relación con la ausencia de pago de las cesantías correspondientes al año 1999; pago que correspondía a la Nación -Ministerio de Educación Nacional por tratarse de una plaza nacionalizada ocupada por la parte actora desde el año 1998 sin solución de continuidad, tal y como se desprende el acto administrativo referido en precedencia.

Debe resaltarse, además, que no hay prescripción del derecho pues la docente fue nombrada como docente en plaza nacionalizada y esa relación laboral con el Estado se encontraba vigente al momento de presentarse la reclamación en vía administrativa y luego en sede judicial, tal y como fue referido por la actora y no desvirtuado por las demandadas; circunstancia que impide la ocurrencia de la prescripción del derecho al pago o consignación de la cesantía propiamente dicha.

Por lo anterior, y siguiendo los lineamientos del Consejo de Estado en casos similares al presente<sup>6</sup>, se ordenará a la Nación – Ministerio de Educación Nacional que proceda a reconocer a la docente Restrepo Osorio las cesantías correspondientes al año 1999, realizando su consignación en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FNPSM.

### **2.1. De la sanción por mora.**

Lo primero que deberá advertirse sobre este tema, es que tanto en sede administrativa como en el concepto de la violación planteado en la demanda, la parte actora hizo alusión a que la sanción moratoria debía ser reconocida conforme lo establecido en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, las cuales fijaron los términos para el pago oportuno de las cesantías y establecieron las sanciones en caso de incumplimiento a favor de los servidores públicos.

La Ley 244 de 1995 contempló:

*Artículo 1º.- Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de la liquidación de las Cesantías Definitivas, por parte de los servidores públicos de todos los órdenes, la entidad patronal deberá expedir la Resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la Ley.*

*Artículo 2º.- La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la fecha de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las Cesantías Definitivas del servidor público, para cancelar esta prestación social.*

*Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo.*

La anterior disposición fue modificada por la Ley 1071 de 2006, en la cual se ampliaron los destinatarios de la norma.

Como puede observarse, estas disposiciones no sólo impusieron unos términos específicos para el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías, sino que también

---

<sup>6</sup> sección segunda - subsección a, 17 de junio de 2021 - radicación número: 08001-23-31-000-2014-00815-01(4979-17)

indicaron una sanción por el no cumplimiento de los plazos establecidos a favor de los trabajadores públicos, dentro de los cuales se incluyeron los docentes, quienes también son destinatarios de estas normas.

Sin embargo, se infiere que esta sanción fue establecida para aquellos eventos en que se reclame la prestación por parte del trabajador bien sea para vivienda, educación o cuando termina la relación laboral y la misma no es reconocida y pagada en los términos allí previstos, pero no es la norma que determina la sanción atinente al evento en que las cesantías no son consignadas en el fondo antes del 14 de febrero de cada año, que es la que en este caso se está reclamando por la parte actora, derivada del no pago de las cesantías del año 1999.

Pese a que el supuesto normativo que adujo la accionante para el reconocimiento de la sanción no es el procedente pues invocó la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006, la Sala analizará si por el no pago de las cesantías del año 1999 se generó la sanción moratoria establecida en la Ley 50 de 1990, norma que según se aclaró en el anterior problema jurídico es aplicable a los docentes que reciben cesantías bajo el régimen anualizado, y que sí determina la posibilidad de aplicar en virtud del principio de favorabilidad el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, ya que la Ley 91 de 1989 no contempla de manera expresa sanción por la no consignación de las cesantías al Fondo de Prestaciones Sociales.

La sanción que estableció la Ley 50 de 1990 en el numeral 3 del artículo 99 por la tardanza en la consignación del auxilio de cesantías al fondo al que el empleado se encuentre afiliado, consiste en reconocer un día de salario por cada día de retraso, que se contabiliza a partir del 15 de febrero del año siguiente al de la causación del derecho, supuesto que sería aplicable a este caso, ya que se dejó claro que a la señora demandante no se le consignaron cesantías por el año 1999, lo que denotaría el derecho que tiene a la penalidad indicada.

A pesar de lo anterior, debe estudiarse si esa sanción moratoria se reclamó en término o prescribió, y para ello es necesario hacer referencia a la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, aclarada a través de sentencia de unificación del 6 de agosto de 2020, que estudiaron el tema de la prescripción de la sanción moratoria de la Ley 50 de 1990.

La sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, proferida dentro del proceso radicado 08001-23-31-000-2011-00628-01 (0528-14) concluyó lo siguiente:

*Siendo así y como quiera que las Subsecciones A y B han aplicado la prescripción trienal en asuntos relativos a sanción moratoria, se considera que no hay controversia alguna sobre ese particular; no obstante, sí es del caso precisar que la norma que se ha de invocar para ese efecto, es la consagrada en el Código de Procedimiento Laboral, artículo 151, que es del siguiente tenor literal:*

*(...)*

*La razón de aplicar esta disposición normativa y no el término prescriptivo consagrado en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de*

196915, previamente citados, consiste en que tales decretos en forma expresa señalan que la prescripción allí establecida, se refiere a los derechos de que tratan las referidas normas, entre los cuales no figura la sanción moratoria, pues para la época de su expedición, la sanción aludida no hacía parte del ordenamiento legal, la que solo fue creada a partir de la consagración del régimen anualizado de las cesantías, en virtud de la Ley 50 de 1990.

(...)

#### **Conclusiones**

1.- Las cesantías anualizadas, son una prestación imprescriptible. Las cesantías definitivas sí están sometidas al fenómeno de la prescripción.

2.- La sanción o indemnización moratoria sí está sometida al fenómeno de prescripción trienal y la norma aplicable para ese efecto, es el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral. 3.- La fecha a partir de la cual procede la reclamación de la indemnización por la mora en la consignación de las cesantías anualizadas, es el momento mismo en que se produce la mora, es decir, desde el 15 de febrero del año en que se debió realizar el pago.

4.- La fecha hasta la cual corre la mora, producto del incumplimiento en la consignación de las cesantías anualizadas, es aquella en que se produce la desvinculación del servicio.

5.- El salario a tener en cuenta para liquidar la indemnización moratoria es el que devenga el empleado en el momento en que se produce la mora, y cuando concurren dos o más periodos de cesantías y una mora sucesiva, el salario a tener en cuenta para la liquidación cambia en el momento en que se genera un nuevo periodo de mora, en los términos previamente descritos.

Y en la sentencia de unificación del 6 de agosto de 2020, proceso con radicado 08001- 23-33-000-2013-00666-01 se determinó sobre la prescripción:

#### **Reglas de unificación jurisprudencial.**

87. De acuerdo con lo anterior, la Sección Segunda fija la siguiente regla jurisprudencial:

(i) El momento a partir del cual se contabiliza el término de la prescripción de la sanción moratoria de la Ley 50 de 1990-, es desde su causación y exigibilidad, es decir, 15 de febrero de la anualidad siguiente, por ende, la reclamación administrativa deberá presentarse dentro de los tres años siguientes, so pena de configurarse la prescripción extintiva.

(ii) Cuando se acumulen anualidades sucesivas de sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990 por la ausencia de consignación de cesantías anualizadas, el término prescriptivo deberá contabilizarse de manera independiente por cada año, de tal modo que el empleado dispone de 3 años contados a partir del 15 de febrero del año siguiente a su causación para reclamar la sanción moratoria correspondiente, so pena de su extinción.

#### **Efectos en el tiempo.**

88. La regla que se ha aplicado respecto de los efectos en el tiempo de las sentencias de unificación como precedente, ha sido la retrospectividad de la jurisprudencia (retrospective overruling, adjudicative retroactivity), y la excepción es la prospectividad (prospective overruling). Esta última hipótesis presupone la aplicación de un juicio de ponderación, que permita determinar cuál es la decisión que más efectiviza los principios constitucionales<sup>57</sup>.

89. En reciente decisión esta Corporación defendió la prospectividad del precedente cuando: i) las partes en un litigio hayan fundado sus pretensiones o defensa, según el caso, única y exclusivamente en el precedente vigente al momento de su actuación

*ante la jurisdicción; ii) el fundamento de dicho precedente no haya sido cuestionado en el trámite del proceso; y iii) el cambio opere en un estadio procesal en el que resulte imposible reconducir las pretensiones o replantear la defensa pues, en esas circunstancias, la aplicación de la nueva regla jurisprudencial no solo sorprendería a las partes sino que, de facto y sin posibilidades de reformular los términos del litigio, dejaría sin sustento la posición jurídica defendida por una de ellas 58.*

*90. Por lo anterior, las reglas jurisprudenciales que se definen en esta sentencia deben aplicarse de manera retrospectiva a todos los casos pendientes de decisión tanto en vía administrativa como en vía judicial, dejando a salvo por cosa juzgada los conflictos decididos con antelación.*

De los apartes transcritos se desprende de manera inequívoca, que la sanción por mora prevista ante la eventualidad del retardo o la no consignación del auxilio de cesantías por parte del empleador al empleado, cuando éstas son anualizadas, se encuentra sometida al acaecimiento del fenómeno de la prescripción extintiva, para lo cual el término a tener en cuenta es el previsto en el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral.

Asimismo, se concluye que el momento que determina el surgimiento del derecho a reclamar el reconocimiento y pago de la sanción por mora es aquel en el cual se hace exigible la obligación, en este caso, de depositar el valor de las cesantías al respectivo fondo, cuya procedencia opera de pleno derecho al encontrarse dicha obligación sometida al plazo previsto en la ley, esto es, desde el 15 de febrero del año siguiente al de la causación de las cesantías, y por ello su reconocimiento debe ser reclamado dentro de los 3 años siguientes.

Para el caso concreto, se evidencia que el 2 de julio de 2019, ante la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y municipio de Salamina fue radicada por la parte demandante una solicitud de reconocimiento de las cesantías anualizadas del año 1999 y, además, de la sanción moratoria consagrada en la Ley 1071 de 2006. (Fls. 42 y siguientes del cuaderno 1)

Como en este caso se reclama el pago de las cesantías correspondientes al año 1999 y su sanción moratoria, se tiene que, de acuerdo a las sentencias de unificación ya referidas, el derecho al reconocimiento y pago de la penalidad prescribió en atención a que el término para reclamar la misma, era de 3 años, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

<b>AÑO</b>	<b>FECHA LEGAL PARA CONSIGNAR</b>	<b>FECHA EN QUE OPERÓ LA PRESCRIPCIÓN</b>
1999	14 DE FEBRERO DE 2000	15 DE FEBRERO DE 2003

Por lo expuesto, no hay lugar al reconocimiento de la sanción moratoria, por haber operado el fenómeno de la prescripción frente a este derecho.

### 3. Conclusiones

En primer momento, se decide que no es procedente declarar la nulidad del acto administrativo ficto o presunto configurado el 2 de octubre de 2019 en razón a la petición presentada ante el municipio de Salamina, Caldas, comoquiera que la responsabilidad del pago de las cesantías de la docente por el año reclamado, no corresponde a dicha entidad territorial, respecto de la cual, por lo tanto, se negarán pretensiones de la parte demandante.

Se declarará la nulidad parcial del acto administrativo ficto o presunto configurado el 2 de octubre de 2019 en razón a la petición presentada ante la Nación - Ministerio de Educación Nacional – FNPSM para el reconocimiento y pago de la cesantía correspondiente al año 1999.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la Nación - Ministerio de Educación Nacional que proceda a reconocer a la docente Luz Mary Restrepo Osorio las cesantías correspondientes al año 1999, y a realizar la consignación de estas al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Las sumas de dinero a reconocer a la parte actora, previo a consignarse al fondo, deberán ser reajustadas con la fórmula adoptada por el H. Consejo de Estado:  $R = Rh \cdot \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$ .

De donde (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH) que es lo dejado de percibir por la parte actora, por el guarismo que resulta de dividir el Índice Final de Precios al Consumidor certificado por el DANE, y vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que debió hacerse el pago.

La pretensión relacionada con la sanción moratoria será negada, por haber operado el fenómeno de la prescripción, y en tal sentido se declarará probada esta excepción.

### 4. Costas.

Conforme al artículo 188 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, no se condenará en costas en este proceso, ya que las pretensiones de la demandante prosperaron parcialmente y considerando, además, que la Nación -Ministerio de Educación Nacional no contestó la demanda.

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

### III. Falla

**Primero: Se declaran probadas** las excepciones de “*Inexistencia de la obligación con fundamento en la ley*” y “prescripción” de la sanción moratoria, propuestas por la parte demandada, municipio de Salamina, Caldas. Se declaran no probadas las demás excepciones planteadas por el ente territorial.

**Segundo: Se declara** la nulidad parcial del acto administrativo ficto o presunto configurado el 2 de octubre de 2019 en razón a la petición presentada por la demandante ante la Nación - Ministerio de Educación Nacional – FNPSM para el reconocimiento y pago de la cesantía correspondiente al año 1999.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, **se ordena** a la Nación - Ministerio de Educación Nacional que proceda a reconocer a la docente Luz Mary Restrepo Osorio las cesantías correspondientes al año 1999, y a realizar la consignación de estas al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Las sumas de dinero que se reconocen en este proceso deberán ser reajustadas, de acuerdo con la fórmula consagrada en esta providencia, antes de ser consignadas a órdenes del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**Tercero: Negar** las demás pretensiones.

**Cuarto: Sin costas** por lo brevemente expuesto.

**Quinto: Ordenar** a la Nación – Ministerio de Educación Nacional que dé cumplimiento a esta sentencia conforme lo dispone los artículos 192 y 194 del CPACA.

**Sexto: Notifíquese** conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

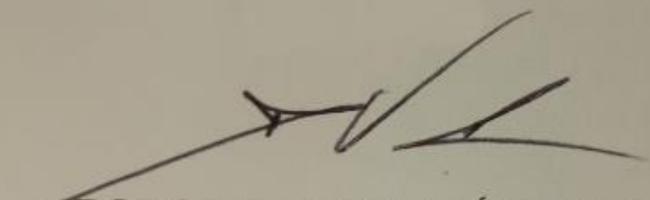
**Séptimo: Ejecutoriada** esta providencia, **liquídense** los gastos del proceso, **devuélvase** los remanentes si los hubiere. **Archívense** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el Programa Justicia XXI.

### NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

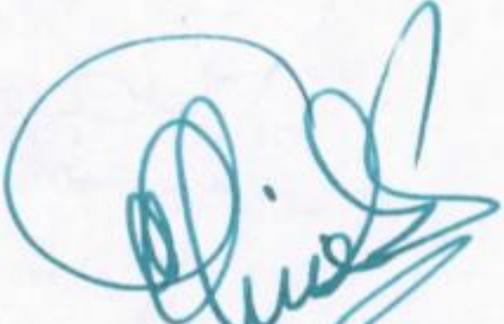
Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión celebrada en la fecha.



**Fernando Alberto Álvarez Beltrán**  
Magistrado Ponente



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

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

A.I. 035

**Radicado:** 17001-23-33-000-2022-00107-00  
**Naturaleza:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Nancy Stella Quintero Ocampo  
**Demandado:** Servicio Nacional de Aprendizaje – Sena

Teniendo en cuenta que en audiencia de pruebas celebrada el pasado 09 de febrero de 2023 no se recaudaron la totalidad de las pruebas testimoniales decretadas en el presente asunto, y que en virtud de la inasistencia de los testigos se requirió al apoderado de la parte actora para que informará sobre las gestiones para su citación, pasa el Despacho a resolver sobre la reanudación de la audiencia.

Se advierte que, mediante memorial arribado por el apoderado de la parte actora este informó sobre el envío de las citaciones a los testigos Orlando Lizarazo, Marcelo Garcia y Janelly Herrera quienes advierte, laboran al servicio del SENA.

Observadas las citaciones que fueron emitidas por la secretaría de esta Corporación se observa que en las mismas se informó de un link de conexión diferente al que fue programado por este Despacho, situación que conllevó a la no conexión de los testigos a la diligencia.

Con base a lo anterior, el Despacho considera pertinente fijar fecha para la reanudación de la audiencia de pruebas con el fin de recaudar los testimonios de los señores Orlando Lizarazo, Marcelo Garcia y Janelly Herrera; igualmente atendiendo a los principios de carga dinámica de la prueba y atendiendo a que los referidos testigos laboran al servicio de la entidad demandada, se impondrá a dicha parte la obligación de garantizar la comparecencia de los mismos a la diligencia.

Finalmente, se advierte por el Despacho que en la diligencia de pruebas adelantada el 09 de febrero de 2023 se requirió a la entidad demandada para que aportará la prueba documental que fue decretada en el *sub examine*; dicho requerimiento fue atendido por la entidad mediante memorial arribado el pasado 6 de febrero de 2023, por lo que se dará traslado a las partes de la documental aportada con el fin de que se manifiesten sobre la misma en el término de 3 días.

Por lo expuesto se,

## RESUELVE

**PRIMERO: FIJAR** como fecha para la reanudación de la audiencia de prueba el día jueves 13 de abril de 2023, a partir de las 9:00 am.

Requerir a la parte demandada para que realice las gestiones necesarias con el fin de lograr la comparecencia de los testigos Orlando Lizarazo, Marcelo Garcia y Janelly Herrera a la referida audiencia de pruebas, de requerirlo, para el efecto, podrá solicitar ante la secretaría de esta Corporación la emisión de las citaciones pertinentes.

Se advierte a las partes que podrán acceder a la diligencia a través del siguiente enlace de conexión:

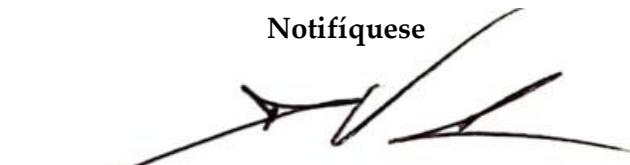
<https://call.lifesizecloud.com/17356548>

**SEGUNDO: DAR TRASLADO** a las partes y demás intervinientes de la prueba documental aportada por la entidad demandada -obrante en el expediente digital, carpeta "32ContratosNancyStellaQuintero", ello con el fin de que se manifiesten sobre la misma en el término de TRES (03) DÍAS.

Se advierte a las partes que podrán acceder al expediente digital a través del siguiente enlace:

[https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/des03tadmmzl\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/EglqxUfb2IdMv1LQCvYRcXkBudMNNe4ra2DzInsCKQR3XO?e=D49g3d](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/des03tadmmzl_cendoj_ramajudicial_gov_co/EglqxUfb2IdMv1LQCvYRcXkBudMNNe4ra2DzInsCKQR3XO?e=D49g3d)

Notifíquese



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL****TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICADO</b>	<b>17001-23-33-000-2021-00097-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>
<b>DEMANDANTES</b>	<b>PAULA MILENA LEGUIZAMÓN VICTORIA Y WILSON ABEL LEGUIZAMÓN PINZÓN</b>
<b>DEMANDADOS</b>	<b>INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS, EL INSTITUTO DE VALORIZACIÓN DE MANIZALES – INVAMA Y LA UT TENORIO GARCÍA Y CIA LIMITADA</b>
<b>VINCULADO</b>	<b>MUNICIPIO DE VILLAMARÍA - CALDAS</b>

Procede la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso de protección a derechos colectivos presentado por Paula Milena Leguizamón y otros contra el INVIAS, INVAMA y la UT Tenorio García LIMITADA, en el cual se vinculó al Municipio de Villamaría, Caldas. referencia.

**PRETENSIONES**

1. Que se ordene a las entidades demandadas, según su competencia y responsabilidad, que construyan, instalen, ubiquen y/o compren los elementos necesarios y garanticen el alumbrado público en el trayecto de la vía Panamericana entre la estación de gasolina o bomba San Juan, a la entrada de la antigua Playita, y el puente Chupaderos, a la entrada y/o salida al barrio La Florida frente al barrio Lusitania; trayecto que está ubicado en los límites de los municipios de Villamaría y Manizales, ya que la falta de alumbrado público genera problemas de toda índole y no se puede gozar de los espacios públicos.
2. Se tutelen o amparen los derechos colectivos en favor de la comunidad tales como el goce del espacio público, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la seguridad dando prevalencia al interés general y calidad de vida de los habitantes, así como todos los derechos reconocidos en las leyes y en tratados internacionales celebrados y ratificados por Colombia en defensa de los derechos humanos.

3. Se emita sentencia conforme a las facultades *ultra y extra petita*.

### **HECHOS**

- En el municipio de Villamaría, en límites con el municipio de Manizales, existe un tramo de la vía Panamericana el cual está comprendido entre la estación de gasolina San Juan, a la entrada de la antigua Playita, y el puente de Chupaderos a la entrada o salida del barrio La Florida en Villamaría, frente al barrio Lusitania, que no tiene alumbrado público.

- Por lo anterior, se enviaron derechos de petición al Instituto Nacional de Vías, al Instituto de Valorización de Manizales y a la Unión Temporal Tenorio García, pero en la respuesta emitida no hay claridad sobre cuál es la entidad encargada de instalar el alumbrado público.

### **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA**

**INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS:** explicó que el trayecto de la vía a la que hace mención la parte demandante corresponde a la denominada avenida Panamericana con código 5005 la cual hace parte de la red vial a cargo del INVIAS, de conformidad con la Resolución 0005133 del 30 de noviembre de 2016. Pero de acuerdo a lo establecido en los artículos 1 y 2 del Decreto 2056 de 2003, las obligaciones del instituto se centran en el mantenimiento, conservación y rehabilitación de la red vial nacional no concesionada, pero la instalación, puesta en funcionamiento y mantenimiento del alumbrado público es obligación de los entes territoriales, específicamente de los municipios.

Se opuso entonces a la prosperidad de las pretensiones formuladas en contra de la entidad al asegurar que no ha vulnerado ningún derecho colectivo, ya que es el municipio de Villamaría o el municipio de Manizales, a través de sus empresas prestadoras del servicio, los encargados del alumbrado público, tal como lo determina el artículo 68 de la Ley 1682 de 2013, y el artículo 4 del Decreto 2424 de 2006.

Propuso las siguientes excepciones:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva:** insistió que, aunque el trayecto mencionado en la demanda hace parte de la vía 5005, la cual es administrada por el INVIAS, dentro de sus obligaciones no se encuentra la instalación, puesta en funcionamiento y mantenimiento del alumbrado público.

- **Inexistencia de responsabilidad por parte del INVIAS:** el instituto, de conformidad con el Decreto 2056 de 2003, no es el responsable de la vulneración de los derechos colectivos de los actores populares por falta de alumbrado público en la vía 5005.

- **Culpa exclusiva de un tercero, en este caso el municipio de Manizales y el municipio de Villamaría:** reiteró que no es función del instituto la prestación del servicio de alumbrado público y por esto no puede imputarse al INVIAS una eventual responsabilidad, pues esta es una competencia que por mandato constitucional y legal está en cabeza de los respectivos municipios de Manizales y de Villamaría.

- **Genérica:** pidió se declare cualquier otra excepción que se encuentre probada.

**MUNICIPIO DE VILLAMARÍA:** afirmó que, aunque el municipio es responsable del alumbrado público en su área de cobertura, la vía a la que se hace referencia es nacional y por esta razón el ente territorial carece de competencia para instalar el servicio, argumento con el cual se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

Para fundamentar su posición citó el Decreto 943 de 2018, la Ley 1228 de 2008, y el Decreto 1073 de 2015.

Propuso las excepciones de:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva:** indicó que tal como se consignó en la demanda, el sitio objeto de la acción popular se trata de una vía nacional y por esto es el gobierno el llamado a satisfacer el requerimiento del actor popular y a explicarle a la justicia las razones de derecho por las cuales dicha vía no es susceptible de alumbrado público.

- **Inexistencia de los derechos reclamados:** arguyó que en este caso lo que se evidencia es un interés de los demandantes en asignarle a la entidad pública unas obligaciones que legalmente no tiene porque la vía es nacional (no urbana) y basta con una visita técnica al sector para evidenciar esta situación. Agregó que las normas no obligan al municipio a extender una línea de alumbrado público ya que ello implicaría una afectación grave del presupuesto de la administración municipal y con ello sí se afectarían otros derechos colectivos de otras comunidades que requieren atención inmediata.

**INSTITUTO DE VALORIZACIÓN DE MANIZALES:** explicó que el instituto no es el llamado a responder por lo reclamado por los actores populares ya que no son los encargados de

prestar el servicio de alumbrado público en el tramo al que se hace mención, tal como lo dispone el artículo 4 del Decreto 943 de 2018, los artículos 349, 350 y 351 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 68 de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 71 de la Ley 489 de 1998; normas de las cuales se desprende que esta responsabilidad recae en los municipio siempre y cuando la vía esté dentro de su jurisdicción.

Aclaró que el INVAMA no tiene ninguna relación contractual en relación con el alumbrado público con el municipio de Villamaría; y según la delimitación geográfica entre el municipio de Manizales y el municipio de Villamaría, que es el río Chinchiná, lo que se puede evidenciar en el POT es que el tramo comprendido entre la Estación de Gasolina de San Juan y el puente de Lusitania es jurisdicción del municipio de Villamaría.

**UNIÓN TEMPORAL TENORIO GARCÍA:** se tuvo por no contestada la demanda.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS:** insistió que frente a la entidad se presenta una falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que como quedó demostrado en las diferentes etapas procesales la prestación del servicio público de alumbrado para el sector comprendido entre la estación de gasolina o bomba San Juan y el puente Chupaderos, jurisdicción del municipio de Villamaría, es competencia de dicho ente territorial y de la empresa que presta el servicio de alumbrado para este municipio, es decir, la empresa UT Tenorio García Compañía Ltda, quienes de acuerdo a las obligaciones legales que les asisten deben garantizar la instalación, funcionamiento y mantenimiento de la red de alumbrado público.

Destacó que en consideración a lo manifestado por el Director Territorial Caldas del Instituto Nacional de Vías en las diferentes intervenciones que realizó en las etapas procesales de la presente acción, el INVIAS está presto a realizar el acompañamiento que requiera el municipio de Villamaría y la empresa UT Tenorio García a la hora de la instalación de los postes y la luminaria que garantice el servicio público de alumbrado en el sector solicitado por el accionante; así como también facilitar la intervención de la vía de conformidad con los diseños que se plantearon para la instalación de los postes, pero haciendo claridad que es obligación del municipio de Villamaría y de la unión temporal la instalación, prestación de servicio y mantenimiento del servicio público de alumbrado.

Pidió entonces declarar probadas las excepciones propuestas en la contestación de la demanda.

**MUNICIPIO DE VILLAMARÍA:** afirmó que es evidente por los hechos y los medios probatorios allegados al proceso que el ente territorial carece de competencia para asumir las pretensiones incoadas, en tanto la vía a la cual hace referencia el presente medio de control es del orden nacional; y entendiendo las posibilidades de la administración es factible concluir que la elaboración del alumbrado público desborda la capacidad económica del municipio de Villamaría.

Mencionó que la entidad titular de la vía, en este caso INVIAS, no ha otorgado autorización alguna al municipio de Villamaría para expandir el alumbrado público, por lo que cualquier intervención por parte de la administración se entendería excesiva no solo de su capacidad económica y jurisdiccional, sino también de la legislación colombiana en materia de infraestructura.

**INSTITUTO DE VALORIZACIÓN DE MANIZALES:** manifestó que se demostró en las presentes diligencias que el INVAMA no tiene competencia para asumir lo pretendido por los actores populares en atención a que el objeto misional de la entidad está dado a la prestación del servicio de alumbrado público en Manizales, y el instituto no puede intervenir sectores que no son jurisdicción de ese ente territorial, como es el caso del sitio que se pretende iluminar, el cual está en jurisdicción del municipio de Villamaría.

Que, así las cosas, es claro que la entidad no ha vulnerado ningún derecho colectivo por no tener competencia para acatar lo pretendido por el actor popular, y por ello solicita se declare probada la figura jurídica de la falta de legitimación en la causa por pasiva.

**UNIÓN TEMPORAL TENORIO GARCÍA:** no presentó alegatos de conclusión.

#### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

A través de concepto 64-2022, el señor Procurador Judicial solicitó acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda, en el sentido de proteger el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, impartiendo las órdenes necesarias con los plazos prudenciales a que haya lugar con base en los documentos técnicos incorporados al proceso.

Para arribar a la anterior conclusión, hizo alusión a la procedencia y finalidad de la acción popular, y seguidamente un análisis jurídico del caso, del cual adujo que los medios probatorios recaudados en el expediente, en especial, la prueba documental y los informes allegados, permiten concluir que existe vulneración a los derechos colectivos debido a la falta de implementación de un plan de expansión del sistema de alumbrado público con alcance y cobertura en el sector objeto de la demanda que garantice la prestación de este servicio público en adecuadas condiciones y con sujeción a los reglamentos técnicos vigentes expedidos por el Ministerio de Minas y Energía (RETILAP) y a la regulación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG.

Que, de acuerdo con la normatividad legal vigente, los municipios o distritos son los responsables del servicio de alumbrado público, el cual puede ser prestado directa o indirectamente, esto último a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores, pero que los entes territoriales tienen la obligación de incluir en sus presupuestos los costos de la prestación y los ingresos por impuesto de alumbrado público en caso de que se establezca como mecanismo de financiación.

En cuanto a los planes del servicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 143 de 1994, sostuvo que los municipios y distritos deben elaborar un plan anual del servicio de alumbrado público que contemple entre otros la expansión del mismo, a nivel de factibilidad e ingeniería de detalle, armonizado con el plan de ordenamiento territorial y con los planes de expansión de otros servicios públicos, cumpliendo con las normas técnicas y de uso eficiente de energía que para tal efecto expida el Ministerio de Minas y Energía (artículo 5 decreto 2424).

Que según lo acreditado en el expediente, la prestación del servicio de alumbrado público en el sector de la avenida Panamericana entre la estación de gasolina San Juan, a la entrada de la antigua Playita, y el puente Chupaderos, a la entrada y/o salida del barrio La Florida frente al barrio Lusitania, es competencia del municipio de Villamaría; y que esa competencia comprende obligaciones en materia de instalación, funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura de alumbrado público dentro de su jurisdicción.

### **CONSIDERACIONES**

La Sala no observa irregularidades procedimentales que conlleven a decretar la nulidad parcial o total de lo hasta aquí actuado, y procederá en consecuencia a fallar de fondo la *litis*.

### **Problemas Jurídicos**

1. ¿La ausencia de alumbrado público en el tramo de la vía Panamericana comprendido entre la estación de gasolina San Juan, a la entrada de la antigua Playita, y el puente Chupaderos, a la entrada y/o salida al barrio La Florida, vulnera los derechos colectivos al goce del espacio público, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a la seguridad pública?

En caso de que la respuesta anterior sea positiva se deberá analizar:

2. ¿Qué entidad sería la responsable de llevar a cabo la expansión del servicio de alumbrado público en el tramo de la vía Panamericana que va de la estación de gasolina o bomba San Juan al puente Chupaderos?

### **Lo probado en el proceso**

➤ En respuesta a derecho de petición presentado por los demandantes para agotar el requisito de procedibilidad del presente medio de control, el Instituto Nacional de Vías, mediante oficio DT-CAL-14300 del 24 de marzo de 2021 informó que *“El Instituto Nacional de Vías, tiene a su cargo el mantenimiento y conservación de la vía Estación Uribe – Puente La Libertad, con código 5005, comprendido el sector descrito en su oficio, esto es: “entre la estación de gasolina y el puente sobre el río Chupaderos a la entrada del barrio Florida sobre la Avenida Panamericana en el municipio de Villamaría Caldas”.*

➤ Mediante la Resolución nro. 0005133 del 30 de noviembre de 2016 se expidió la categorización de las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial, y en su artículo 1º se determinó la clasificación de las vías correspondientes al INVIAS, dentro de las cuales se encuentra para la territorial Caldas la vía con código 5005, denominada Tres Puertas – Puente La Libertad (sector estación Uribe – Puente La Libertad) como una vía de primer orden.

➤ Se aportó copia de un documento que da cuenta de una reunión realizada el día 21 de julio de 2021 entre el alcalde del municipio de Villamaría, el apoderado de la Unión Temporal Tenorio García, representante del INVIAS y el gerente del INVAMA, la cual fue llevada a cabo en cumplimiento a orden emitida en audiencia de pacto de cumplimiento, donde se trató el tema de la ausencia de alumbrado público en el sector de la vía Panamericana.

- Se allegó antes de la sesión de la audiencia de pacto de cumplimiento realizada el día 19 de enero de 2022 certificado de disponibilidad presupuestal del 3 de enero de 2022 expedido por el jefe de la oficina de presupuesto del municipio de Villamaría por valor de \$31.160.500, cuyo objeto era *“Estudios y diseños para la instalación de iluminación y redes eléctricas en la vía panamericana (sector Pintucales hasta entrada a Lusitania) en concordancia con el pacto de cumplimiento de la acción popular con radicado 17001-23-33-000-2021-00097 del Tribunal Administrativo de Caldas”*.
- Se anexó documento denominado *“ESTUDIO PREVIO”* para la realización de estudios y diseños para la instalación de iluminación y redes eléctricas en la vía Panamericana (sector Pintucales hasta la entrada Lusitania) en concordancia con propuesta de pacto de cumplimiento.

En este documento se planteó como justificación lo siguiente:

*El Municipio de VILLAMARÍA, como ente fundamental de la organización político administrativa del Estado debe satisfacer en adecuada forma las exigencias que funcionalmente le han impuesto la misma Constitución Política de 1991 y la ley.*

*De igual forma el Alcalde Municipal dentro de sus primacías tiene establecido garantizar la prestación de los Servicios Públicos que están a cargo del Municipio, a cada uno de sus habitantes entre ellos el Servicio de Alumbrado Público; es por ello que en cumplimiento de lo establecido en audiencia de pacto de cumplimiento en el Tribunal Administrativo de Caldas radicado 17001-23-33-000-2021-00097, se hace necesario la realización del diseño eléctrico y de iluminación de la vía panamericana desde el sector de Pintucales hasta Lusitania en una cobertura de 2.7 kilómetros, dos rotondas, el cual deberá cumplir con las normas técnicas vigentes de Retilap y Retie.*

*Es por esta razón que se hace necesario contratar una persona natural o jurídica que cuente con los conocimientos profesionales, con experiencia y experticia que le permitan dar cumplimiento a las obligaciones contractuales que se desprendan del presente estudio previo.*

*Así mismo es preciso señalar que en audiencia de pacto de cumplimiento proferida por el Magistrado solicitó realizar los estudios y diseños eléctricos y de iluminación del sistema eléctrico para el alumbrado público requerido para el sector entre Pintucales y Lusitania, con el fin de vincular a las entidades competentes para la construcción del sistema de alumbrado público en el sector ampliamente mencionado en el presente documentos y con esto contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio de Villamaría – Caldas así como fortalecer la Prestación del servicio.*

*Por lo anterior se hace necesario contratar el diseño eléctrico y de iluminación del sistema de alumbrado público en el sector de Pintucales hasta la entrada a Lusitania, el cual deberá realizar el estudio en 2,7 kilómetros, dos rotondas el cual deberá entregar entre otros diseños, planos, memorias, de cálculo, presupuesto y demás elementos necesarios; lo anterior habida consideración que el Municipio de Villamaría no cuenta con personal especializado que pueda dar cuenta de las acciones de prestación del servicio del Concesionario del alumbrado público de esta jurisdicción, y aunado al hecho, que se debe acatar las órdenes del Tribunal Administrativo de Caldas en la audiencia de pacto de cumplimiento de la acción popular del radicado 17001-23-33-000-2021-00097.*

*Por lo anterior, se hace necesario contratar, por parte del municipio de Villamaría los estudios y diseños para la instalación de iluminación y redes eléctricas en la vía Panamericana (sector Pintucales hasta entrada Lusitania) en concordancia con el pacto de cumplimiento de la acción popular con radicado 17001-23-33000-2021-0097 del Tribunal Administrativo de Caldas." amparado en el certificado de disponibilidad presupuestal No. 38 de 2022 expedido por La División de Presupuesto.*

Entre las obligaciones específicas del contratista se enlistaron las siguientes:

*Alcance del Objeto Contractual*

*Los estudios y diseños de las redes eléctricas y de iluminación de la vía en el sector Pintucales hasta la entrada a Lusitania, deberá cumplir con las normas técnicas vigentes RETIE Y RETILAP el cual debe comprender entre otros diseños, planos, memorias de cálculo, presupuesto, planos y demás elementos necesarios para el cabal cumplimiento del objeto del contrato.*

*a. Localización del proyecto:*

*Zona Urbana y del Municipio de Villamaría - Caldas.*

*b. Obligaciones específicas del Contratista*

- 1. Entregar diseños*
- 2. Planos en Autocad físicos y en medio magnético.*
- 3. Memorias de cálculo del diseño RETIE Y RETILAP.*
- 4. Cantidades y presupuestos de obra.*
- 5. Las omisiones o ambigüedades que se puedan presentar en las especificaciones del MUNICIPIO no exoneran al contratista de la responsabilidad de efectuar la entrega de los informes de conformidad con las obligaciones de los contratos en la prestación del servicio de alumbrado público. Si el contratista encuentra inexactitudes o imprecisiones en las especificaciones, deberá corregir o aclarar del MUNICIPIO estas discrepancias antes de iniciar la ejecución del contrato.*
- 6. El contratista se obliga a sostener los precios ofertados dentro de la ejecución del contrato.*
- 7. Todas aquellas obligaciones inherentes al contrato y necesarias para la correcta ejecución del objeto del mismo.*

➤ Reposa en la carpeta #80 el estudio técnico contratado por el municipio de Villamaría y realizado por la firma Ingeniera y Diseño de Occidente S.A.S relacionado con la expansión del sistema de alumbrado público en el sitio objeto de la acción popular, el cual contiene varios informes relacionados con el diseño del sistema de generación fotovoltaico; el diseño de redes eléctricas y alumbrado público (memoria de cálculo y memoria de cálculo RETILAP), las especificaciones técnicas, planos y el presupuesto.

➤ Como parte de los estudios previos que fueron adelantados por la firma Ingeniera y Diseño de Occidente S.A.S aparece un archivo denominado "PresupAlumbraPUBPanamericana" el cual contiene la siguiente información en relación con la instalación del alumbrado público en el sitio objeto de la acción popular:

Item	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Unit.	Valor Parcial
<b>CUADRO DE CANTIDADES Y PRECIOS</b>					
					
<b>PROYECTO VIA PANAMERICANA</b>					
<b>BEDUQ INGENIERIA</b>					
1	<b>ALIMENTADORES USUARIOS</b>				
1,1	SUMINISTRO E INSTALACION DE CABLE TRIPLEX TRENZADO 2X6+6T (VOLUTA)	ML	2.961	\$ 18.973	\$ 56.176.169
1,2	SUMINISTRO E INSTALACION DE CABLE TRIPLEX TRENZADO 2X2+2T (COCKLE)	ML	528	\$ 23.344	\$ 12.325.632
1,3	SUMINISTRO E INSTALACION DE LUMINARIA DE ALUMBRADO PUBLICO AVENTO 1 EN BRAZO SENCILLO	UN	18	\$ 1.514.419	\$ 27.259.542
1,4	SUMINISTRO E INSTALACION DE LUMINARIA DE ALUMBRADO PUBLICO AVENTO 1 EN BRAZO DOBLE	UN	59	\$ 2.933.846	\$ 173.096.914
1,5	SUMINISTRO E INSTALACION DE LUMINARIA DE ALUMBRADO PUBLICO AVENTO 2 EN BRAZO SENCILLO	UN	41	\$ 1.847.101	\$ 75.731.141
1,6	SUMINISTRO E INSTALACION DE LUMINARIA DE ALUMBRADO PUBLICO AVENTO 2 EN BRAZO DOBLE	UN	3	\$ 3.684.807	\$ 11.054.421
1,7	SUMINISTRO E INSTALACION DE CIMENTACION PARA POSTE	UN	13	\$ 1.362.525	\$ 17.712.825
1,8	SUMINISTRO E INSTALACION DE POSTE EN CONCRETO 14m 750kgf	UN	104	\$ 3.270.600	\$ 340.142.400
1,9	SUMINISTRO E INSTALACION DE POSTE METALICO 12m 750kgf	UN	13	\$ 2.785.629	\$ 36.213.177
1,1	SUMINISTRO E INSTALACION DE TRANSFORMADOR DE 10 KVA EN POSTE	UN	3	\$ 9.134.561	\$ 27.403.683
1,11	SUMINISTRO E INSTALACION DE SISTEMA DE PUESTA A TIERRA PARA POSTERIA DE ALUMBRADO	UN	117	\$ 323.162	\$ 37.809.954
1,12	SUMINISTRO E INSTALACION DE EQUIPO DE MEDIDA DIRECTA EN POSTE	UN	3	\$ 1.450.329	\$ 4.350.987
1,13	SUMINISTRO E INSTALACION DE GABINETE EN POSTE PARA PROTECCION DE ALUMBRADO PUBLICO	UN	3	\$ 754.131	\$ 2.262.393
<b>COSTO DIRECTO</b>					\$ 821.539.238
<b>COSTO INDIRECTO (30%)</b>					\$ 246.461.771
<b>COSTO TOTAL</b>					\$ 1.068.001.010
<b>DETALLE DEL COSTO INDIRECTO</b>					
Administración				23%	\$ 188.954.025
Imprevistos				2%	\$ 16.430.785
Utilidad				5%	\$ 41.076.962
IVA sobre indirecto				19%	\$ 46.827.737

➤ En el acápite del estudio técnico denominado "AnexoAnálisisEconomico" que reposa en la carpeta denominada "memorias", se consignó lo siguiente:

NOMBRE PROYECTO: VIA PANAMERICANA  
FECHA: 28/09/2022

ANÁLISIS DE COSTOS INICIALES

DESCRIPCIÓN	POTENCIA W	SCHREDER		
		CANTIDAD	COSTO CUP	COSTO TOTAL
LUMINARIAS	BRAZO BIEN 1420	13	\$ 1,514,470	\$ 19,788,110
	BRAZO DOB 1420	09	\$ 2,033,848	\$ 173,096,314
	BRAZO BIEN 1720	41	\$ 1,847,101	\$ 75,731,141
	BRAZO DOB 1720	3	\$ 3,468,801	\$ 11,356,413
<b>COSTO TOTAL LUMINARIAS</b>		<b>121</b>	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 387,142,818</b>
POSTES	POSTE METALICO	13	\$ 2,740,629	\$ 35,728,177
	POSTE CONCRETO	108	\$ 3,270,000	\$ 350,140,400
	CIMENTACION	13	\$ 1,360,925	\$ 17,732,865
<b>COSTO TOTAL POSTES</b>		<b>139</b>	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 384,988,402</b>
CABLE BT	2W-4T OCULTA	2961	\$ 18,973	\$ 55,179,053
	3P-4T OCULTA	508	\$ 23,344	\$ 11,938,652
<b>COSTO TOTAL BPT</b>		<b>117</b>	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 89,886,885</b>
BPT		117	\$ 333,760	\$ 37,409,252
EQUIPOS			TOTAL	\$ 17,808,884
TRANSFORMADOR	3	\$ 1,134,361	\$ 3,403,083	
MEDIDOR DE ENERGIA	3	\$ 1,450,329	\$ 4,350,987	
GABINETE CONTROL	3	\$ 734,131	\$ 2,202,393	
<b>TOTAL</b>			<b>TOTAL</b>	<b>\$ 34,817,863</b>
<b>TOTAL COSTO INICIAL</b>				<b>\$ 821,542,122</b>
<b>COSTO INDIRECTO (30%)</b>				<b>\$ 246,462,637</b>
<b>COSTO IVA</b>				<b>\$ 46,927,901</b>

ANÁLISIS DE COSTOS ANUALES DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

		TOTAL	
LIMPIEZA	Limpieza Luminaria	307.0	\$ 26,000
			\$ 7,679,000
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 7,679,000</b>
REPOSICIÓN DE DRIVE		21.0	\$ 350,000
			\$ 7,350,000
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 7,350,000</b>
COSTO CONSUMO ANUAL DE ENERGIA		27.4	\$ 2,736,400
			\$ 75,596,522
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 75,596,522</b>
<b>TOTAL COSTO ANUAL OPERACION</b>			<b>\$ 90,621,522</b>

NOTAS

- 1- El valor de las luminarias será el fijado por los oferentes.
- 2- El precio de las pruebas, bombillos, cámaras, empalmes y cables será fijado por CHEC.
- 3- El valor de subterráneo se tomara como uno (1).
- 4- Tener como base de evaluación el valor ofrecido de base el costo de operación y mantenimiento a valor presente.
- 5- El costo del KPIVH debe ser actualizado a la fecha de la evaluación Económica.
- 6- Se debe considerar la cantidad del cable de AP tanto en las circuitos existentes como en los circuitos que permitan capacitación con los roles de BT y MT.
- 7- El periodo de evaluación económica en años es de

8.00%  
\$ 830 2022

30 años

- CONVENCIONES**
- Características en cada una de las propuestas.
  - Costo unitario de luminaria ofrecido por cada uno de los oferentes.
  - Costo de materiales y mano de obra actualizable y entregado por CODENSA.

ANÁLISIS ECONÓMICO

OPONENTES	COSTO INICIAL	CAO	Total CAO a 30 años Presente	VALOR PRES NETO	C. ANUAL EQUIV
SCHREDER	\$ 821,542,122	\$ 90,621,522	\$ 1,020,167,485	\$ 1,841,739,687	\$ 103,097,000,52

SCHREDER		
Variables	Valor	Unidad
$n$	30	años
$i$	8.00%	anual
$K_{PIVH}$	\$ 830.00	costos
Reposición Luminarias	11	años
Reposición de Drive	8	años
Limpieza cada	1	años

FIRMAS:

ELABORO Y REVISO

ING. ALEXANDER BEDOYA

COSTO INICIAL: COSTO INICIAL DE LA INVERSIÓN  
CAO: COSTO ANUAL DE OPERACION PRIMER AÑO  
Y: CAO A HOY: TOTAL COSTOS ANUALES DE OPERACION TRAZADOS A VALOR PRESENTE (PERIODO  $n$  AÑOS)  
VALOR P. NETO: TOTAL COSTO INICIAL MAS COSTOS ANUALES DE OPERACION (PERIODO  $n$  AÑOS)  
C. ANUAL EQUIV: COSTO ANUAL EQUIVALENTE PERIODO  $n$  AÑOS

CRITERIOS DE EVALUACION

- 1- Como primer criterio de evaluación se toma el valor presente neto.
- 2- Como segundo a este primer criterio, se evalúa el costo anual equivalente y el costo inicial.

➤ Reposa también en los documentos que hacen parte del estudio técnico, en la carpeta denominada "03AnexoArchivoDenominadoVistoBueno", oficio del 24 de octubre de 2022 suscrito por empleado de la Central Hidroeléctrica de Caldas mediante el cual aprobó los diseños de iluminación de la vía Panamericana de la siguiente manera:

*Recibida su solicitud de revisión de diseño identificado con el número de cuenta 976376470 y el número de solicitud 8544395 del proyecto del asunto, le informamos que el proyecto ha sido revisado sin observaciones.*

*Dirección del Proyecto: SEC PINTUCALES HASTA LUSITANIA.*

*Municipio: Villamaría.*

*Diseñador Responsable: ALEXANDER BEDOYA DUQUE.*

*Número de cuentas: 1.*

*Capacidad (KVA): 10.*

*Constructor: MUNICIPIO DE VILLAMARIA CALDAS.*

***Observaciones: SE APRUEBAN DISEÑOS, UNA VES CULMINEN CON LA CONSTRUCCION DE LAS OBRA SOLICITAR INTERVENTORIA DE CONEXIÓN***

*La presente comunicación hace parte integral de la documentación del proyecto, para continuar con el procedimiento de vinculación del proyecto debe realizar la solicitud de interventoría a la infraestructura construida a través de los canales de atención disponible.*

*Central Hidroeléctrica de Caldas CHEC SA ESP recuerda que la ejecución del proyecto, debe cumplir con el diseño avalado y ceñirse a las normas de construcción vigentes de la empresa, las cuales se encuentran disponibles en nuestra página web, a través de siguiente enlace: <https://www.chec.com.co/normatividad>.*

*La vigencia de este documento es por un (1) año contados a partir de su fecha de emisión.*

### **Solución al primer problema jurídico**

¿La ausencia de alumbrado público en el tramo de la vía Panamericana comprendido entre la estación de gasolina San Juan, a la entrada de la antigua Playita, y el puente Chupaderos, a la entrada y/o salida al barrio La Florida, vulnera los derechos colectivos al goce del espacio público, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a la seguridad pública?

**Tesis: la Sala defenderá la tesis que en este caso se acreditó la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna ante la ausencia de alumbrado público en el sitio objeto de la acción popular, no así del derecho colectivo a la seguridad pública porque no se demostró su afectación.**

Sobre este medio de control, el artículo 88 de la Constitución Política dispone en su inciso primero:

*La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

El artículo reproducido fue desarrollado por la referida Ley 472 de 1998, que en su artículo 2 estableció que las acciones populares “Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”; que “Se ejercen para evitar el daño contingente, hacer

*cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.*

El artículo 9 de la disposición citada preceptúa que *“Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”*; acción que, a voces del artículo citado, *“Podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo”*.

De acuerdo a lo anterior, se tienen como elementos necesarios para la procedencia de la acción popular los siguientes:

- a) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos e intereses.
- c) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
- e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

Se invocan como vulnerados los derechos colectivos a:

**ARTÍCULO 4:** *Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

(...)

*d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*

*(...)*

*j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;*

*(...)*

*l) El derecho a la seguridad (...)*

*(...)*

**PARAGRAFO.** *Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley.*

Frente al goce del espacio público, se resalta que es un derecho colectivo reconocido por la Constitución Política, artículo 82, el cual establece *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (...)”*. Por tanto, esta disposición contiene la obligación estatal de mantener su afectación al interés general, su integridad para el uso común y la imposibilidad de que sea apropiado.

El concepto de espacio público se encuentra en la Ley 9 de 1989 en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 5°** *Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea*

*manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.*

Constituyen espacio público de los entes territoriales las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular; las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana; las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos; para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, entre otros.

Por su parte, el derecho a la seguridad pública ha sido analizado por el Consejo de Estado de la siguiente manera<sup>1</sup>:

*2.1 La seguridad pública es uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina se le delimita como ausencia de riesgos de accidentes<sup>2</sup>, como la prevención de accidentes de diversos tipo y flagelos humanos y naturales, v.g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado<sup>3</sup>.*

*Atendiendo el artículo 2º de la C.N de P, su protección consiste en “la prevención y eliminación de las perturbaciones” a la misma.*

*Como se puede apreciar, este elemento del orden público cobija la protección de la vida, la integridad física y los bienes de las personas, de allí que se pueda decir que su consagración como derecho constitucional pasó del artículo 16 de la Constitución de 1886 al artículo 2 de la actual, en tanto las autoridades están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, entre otros derechos; en concordancia, entre otros, con los artículos 11, 12 y 15 ejusdem, en cuanto consagran el derecho a la vida, a la integridad física y la inviolabilidad del domicilio.*

*De modo que la seguridad pública habla de las condiciones objetivas necesarias para que todas las personas puedan ejercer y disfrutar de tales derechos con ausencia de riesgos o amenazas por parte de agentes externos a la misma persona y controlables o previsibles por el Estado, tales como el tránsito automotor, las actividades delincuenciales, el estado de las vías públicas, etc.*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado - Sección Primera - Consejero Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa - trece de julio de dos mil - radicación número: AP - 055

<sup>2</sup> De Laubadére André, “Manual de Derecho Administrativo”, Editorial Temis, 1.984, Pág. 198.

<sup>3</sup> Rodríguez Rodríguez Libardo, “Derecho Administrativo”, décima edición, Editorial Temis, 1.998, Pág. 406.

*Como todo lo relativo al poder de policía, tiene ante todo una connotación preventiva, sea porque implique para el Estado el deber de evitar dentro de lo posible y en tanto esté a su alcance, la ocurrencia de circunstancias que pongan en peligro los derechos objeto de la seguridad pública, o porque de llegar a presentarse, deba eliminarlas o removerlas.*

*Para desplegar, entonces, las actividades pertinentes y viables tendientes a su efectividad, no es necesario, entonces, que se presenten hechos atentatorios de los derechos asociados a la misma, cuya violación es justamente el resultado material o concreto de la vulneración del interés colectivo de la seguridad pública. Basta con que se presenten situaciones que propicien los hechos o conductas que puedan lesionar tales derechos para que se le considere amenazada y sea procedente reclamar su especial protección, mediante el mecanismo de las acciones populares, dado que éstas se pueden ejercer para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, así como la vulneración o el agravio sobre los derechos colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuera posible.*

*Por lo anotado, y por su expresa inclusión en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, es claro que la seguridad pública es un derecho colectivo, y como tal comporta el interés de todas las personas residentes en Colombia por que se remuevan todas las circunstancias que amenacen o vulneren este derecho.*

Se relaciona este derecho con garantizar las condiciones necesarias para que las personas puedan disfrutar sus derechos con ausencia de riesgos o amenazas por parte de agentes externos.

Finalmente, frente al derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, deben mencionarse que los artículos 311, 365 y 367 de la Constitución Política hacen referencia a que:

**ARTICULO 311.** *Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

**ARTÍCULO 365.** *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.*

*En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.*

**ARTICULO 367.** *La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.*

*Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.*

*La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.*

La Ley 142 de 1994 se refiere de manera específica a los servicios públicos domiciliarios; y la Ley 143 del mismo año "Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética", abordó el servicio público de energía eléctrica, pero este ordenamiento legal nada refirió sobre el manejo de energía eléctrica en las vías colombianas.

Sin embargo, la Resolución 43 de 1995 "Por la cual se regula de manera general el suministro y el cobro que efectúen las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios a municipios por el servicio de energía eléctrica que se destine para alumbrado público", proferida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, dispuso lo siguiente frente al servicio de alumbrado público:

**Artículo 1º. Servicio de alumbrado público.** Es el servicio público consistente en la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el municipio. Por vías públicas se entienden los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular. (Subrayado de la Sala).

**Artículo 2º. Responsabilidad en las etapas de prestación del servicio de alumbrado público. Es competencia del municipio prestar el servicio de alumbrado público dentro del perímetro urbano y el área rural comprendidos en su jurisdicción.**

*El municipio es responsable del mantenimiento de los postes, redes, transformadores exclusivos para alumbrado público, luminarias y demás elementos destinados para la prestación del servicio de alumbrado público en los términos que se señalen en el convenio o contrato respectivo, para lo cual se tendrá en cuenta la propiedad de las redes y demás elementos destinados al servicio. Deberá, igualmente, velar por la incorporación de los avances tecnológicos que permitan hacer un uso más eficiente de la energía eléctrica destinada para tal fin, así como la de elementos que ofrezcan la mejor calidad de iluminación, según la capacidad de económica del municipio. Para realizar el mantenimiento se debe tener en cuenta la norma técnica colombiana correspondiente.*

*También le corresponde al municipio desarrollar la expansión de su sistema de alumbrado público, sin perjuicio de las obligaciones que señalen las normas urbanísticas o de planeación municipal a quienes acometan proyectos de desarrollo urbano.*

*El suministro de la energía eléctrica para el servicio de alumbrado público es responsabilidad de la empresa distribuidora o comercializadora con quien el municipio acuerde el suministro, mediante convenios o contratos celebrados con tal finalidad. Las características técnicas de la prestación del servicio se sujetarán a lo establecido en los Códigos de Distribución y de Redes.*

*El municipio podrá realizar el mantenimiento y la expansión por su propia cuenta o mediante convenio o contrato celebrado con la misma empresa de servicios públicos que le suministre la energía eléctrica o con cualquier otra persona natural o jurídica que acredite idoneidad y experiencia en la realización de dichas labores. En todo caso, dichas actividades se cumplirán con sujeción a la normalización técnica aplicable. (Subrayado de la Sala).*

La mencionada resolución fue derogada por la Resolución nro. 123 de 2011, y esta a su vez por la Resolución nro. 101-13 de 2022, la cual dispuso lo siguiente:

***ARTÍCULO 3. DEFINICIONES.*** *Para la interpretación y aplicación de la presente resolución se tendrán en cuenta, además de las definiciones establecidas en las Leyes 142 y 143 de 1994, el Decreto 1073 de 2015, el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas, RETIE, el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público, RETILAP, la Resolución CREG 015 de 2018 y aquellas que las modifiquen, adicionen o complementen, las siguientes definiciones:*

*(...)*

**Expansión:** *Es la instalación de nuevos activos de alumbrado público por el desarrollo vial o urbanístico del municipio o distrito, o por el redimensionamiento del sistema existente.*

(...)

**Servicio de alumbrado público:** *Conforme lo dispuesto en el Decreto 943 de 2018 contenido en el Decreto 1073 de 2015 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, es el servicio público no domiciliario de iluminación, inherente al servicio de energía eléctrica, que se presta con el fin de dar visibilidad al espacio público, bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito, para el normal desarrollo de las actividades.*

**RTÍCULO 4. RESPONSABILIDAD DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.** *Conforme lo dispuesto en el Decreto 943 de 2018 contenido en el Decreto 1073 de 2015 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, el cual podrán prestar de manera directa o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público que demuestren idoneidad en la prestación del mismo.*

Por otra parte, el artículo 2.2.3.1.2. del Decreto 1073 de 2015, "reglamentario del Sector de Minas y Energía", definió el servicio de alumbrado público así:

**Artículo 2.2.3.1.2. Definición servicio de alumbrado público.** *Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público.*

**Parágrafo.** *La iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos residenciales, comerciales o mixtos, sometidos al régimen de propiedad respectivo, no hace parte del servicio de alumbrado público y estará a cargo de la copropiedad o propiedad horizontal. También se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no estén a cargo del municipio o Distrito<sup>4</sup>. (Subrayado de la Sala).*

---

<sup>4</sup> En esta norma se había compilado el artículo 2 del Decreto 2424 de 2006.

Y frente a la prestación del servicio de alumbrado público en las vías del orden nacional o departamental que se encuentren dentro del perímetro urbano y rural de un municipio, el artículo 68 de la Ley 1682 de 2013 contempló lo que sigue:

**Artículo 68. Los municipios y distritos podrán proveer de infraestructura adicional o complementaria de todo tipo o alumbrado público a aquellos corredores viales nacionales o departamentales que se encuentren dentro de su perímetro urbano y rural aunque no estén a su cargo, para garantizar la seguridad y mejorar el nivel de servicio a la población en el uso de la infraestructura de transporte, previa autorización de la entidad titular del respectivo corredor vial.** (Subrayado de la Sala).

Posteriormente, el Decreto 943 de 2018 modificó el contenido del artículo 2.2.3.1.2. del Decreto 1073 de 2015 de la siguiente manera:

**Artículo 2.2.3.1.2. Servicio de Alumbrado Público. Servicio público no domiciliario de iluminación, inherente al servicio de energía eléctrica, que se presta con el fin de dar visibilidad al espacio público, bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito, para el normal desarrollo de las actividades.**

*El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría en los casos que aplique.*

**Parágrafo. No se considera servicio de alumbrado público la semaforización, los relojes digitales y la iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos de uso residencial, comercial, industrial o mixto, sometidos al régimen de propiedad horizontal, la cual estará a cargo de la copropiedad.**

**Se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no se encuentren a cargo del municipio o distrito, con excepción de aquellos municipios y distritos que presten el servicio de alumbrado público en corredores viales nacionales o departamentales que se encuentren dentro su perímetro urbano y rural, para garantizar la seguridad y mejorar el nivel de servicio a la población en el uso de la infraestructura de transporte, previa autorización de la entidad titular del respectivo corredor vial, acorde a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley 1682 de 2013.**

*Tampoco se considera servicio de alumbrado público la iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos, pese a que las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a dichas actividades,*

*de conformidad con el parágrafo del artículo 350 de la Ley 1819 de 2016". (Subrayado de la Sala).*

Se puede concluir de las normas reproducidas, que el servicio público no domiciliario de alumbrado público es inherente al servicio público de energía eléctrica; y que el mismo tiene una finalidad clara, como es la iluminación de las vías, parques o espacios de libre circulación, es decir, del espacio público, para así proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito.

En este caso, está probada la ausencia de alumbrado público en la vía ubicada entre la estación de gasolina San Juan y el puente Chupaderos, pues de ello da cuenta el estudio técnico que fue contratado por el municipio de Villamaría y llevado a cabo por la firma Ingeniera y Diseño de Occidente S.A.S, el cual precisamente tiene por finalidad realizar los estudios y diseños para la instalación de iluminación y redes eléctricas en la vía Panamericana (sector Pintuales hasta entrada Lusitania).

Lo anterior, denota que la ausencia de ese servicio público en una vía que incluso es nacional y rodea el perímetro urbano y rural de un municipio ocasiona la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, ya que la falta de iluminación implica que esos espacios de uso común que se encuentran allí no puedan ser disfrutados de manera adecuada por la colectividad; y que incluso el tránsito por el lugar, sea de peatones, vehículos, motocicletas, bicicletas, entre otros, no se realice en óptimas condiciones de visibilidad, especialmente en horas de la noche.

Sin embargo, frente al derecho colectivo a la seguridad pública no evidencia esta Sala su vulneración, pues no existe respaldo probatorio frente a índices de accidentalidad, hurtos u otro tipo de situaciones riesgosas para la comunidad que permita inferir que si se contara con el servicio público de alumbrado estos podrían disminuir, por lo que este derecho no será amparado.

### **Segundo problema jurídico**

¿Qué entidad sería la responsable de realizar la expansión del servicio de alumbrado público en la vía ubicada entre la estación de gasolina San Juan, a la entrada de la antigua Playita, y el puente Chupaderos, a la entrada y/o salida al barrio La Florida?

**Tesis: La Sala defenderá la tesis que es el municipio de Villamaría el responsable de realizar la expansión del servicio de alumbrado público en la zona mencionada, ya que es por ley quien tiene asignada esta competencia, pese a que la vía sea del orden nacional.**

De acuerdo a las normas referenciadas en el anterior problema jurídico, se puede desprender que los municipios o distritos tienen obligaciones claras en relación con el servicio de alumbrado público, ya que estas, en síntesis, determinan que es su competencia prestar este dentro del perímetro urbano y el área rural comprendidos en su jurisdicción.

Pese a ello, se advierte una discrepancia entre el artículo 68 de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 2.2.3.1.2 del Decreto 943 de 2018, pues mientras la primera norma consagra que los municipios y distritos podrán proveer de infraestructura adicional o complementaria de todo tipo o alumbrado público a aquellos corredores viales nacionales o departamentales que se encuentren dentro de su perímetro urbano y rural aunque no estén a su cargo; la segunda disposición determina que se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no se encuentren a cargo del municipio o distrito, con excepción de aquellos municipios y distritos que presten el servicio de alumbrado público en corredores viales nacionales o departamentales que se encuentren dentro su perímetro urbano y rural.

Respecto a este punto, el Consejo de Estado en sentencia de la Sección Primera del 9 de julio de 2021, radicado 13001-23-33-000-2018-00117-01 explicó lo siguiente:

*Nótese entonces que de acuerdo con el inciso segundo del párrafo del artículo 2.2.1.3.2. del Decreto 1073 de 2015 se exceptúan de la exclusión de las actividades que no hacen parte del servicio de alumbrado público la prestación de tal servicio en corredores viales nacionales o departamentales que se encuentren en el perímetro urbano o rural del Distrito o municipio, para cuya intervención deben dichos entes solicitar la autorización del titular de la vía.*

*En otras palabras, tal normativa lo que indica es que la iluminación de corredores viales nacionales o departamentales que se encuentren dentro del perímetro urbano o rural del respectivo Distrito o Municipio hace parte del servicio de alumbrado público de alumbrado y por ende corresponde a estas últimas autoridades prestarlo con la venia del titular de la vía, es decir, con el permiso que sobre este aspecto otorgue la autoridad departamental o nacional.*

*Ahora, de la revisión armónica de las normas que regulan la prestación de ese servicio público, debe advertirse que la omisión de los municipios para solicitar el citado permiso al titular de la*

*vía, no implica per se un desplazamiento de las competencias para prestar dicho servicio público de los entes territoriales a la Nación o a las autoridades departamentales, puesto que no existe alguna disposición legal o reglamentaria que imponga un deber expreso en ese sentido a estas últimas entidades y que por el contrario, como se dijo, son los municipios y distritos los obligados, por mandato legal, a prestar ese servicio en las vías que atraviesen su perímetro urbano y rural.*

*Nótese entonces que la finalidad del artículo 68 de la Ley 1682 de 2013 y del artículo 2.2.3.1.2. del Decreto 1073 de 2015, no es otra que la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las entidades de los distintos órdenes, dado que reconoce a los municipios y distritos como los encargados de prestar el servicio de alumbrado público, incluso cuando la vía objeto de su provisión sea del orden nacional o departamental, y siempre que atraviere su perímetro urbano o rural, ello a efectos de garantizar la seguridad o mejora del servicio para los usuarios de la vía.*

*En ese sentido, no puede pasarse por alto que al tenor de lo dispuesto en los artículos 365 Constitucional<sup>5</sup>, 311 ibídem, 2<sup>6</sup> y 5 de la Ley 142 de 199 y 76 la Ley 715 de 2001, corresponde al Estado, a través de dichos entes territoriales, asegurar a sus habitantes la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, por lo que deben adoptar medidas necesarias para garantizar el servicio de alumbrado público en óptimas condiciones de funcionalidad.*

*Así lo ha sostenido esta Sección, entre otras, en providencia del 4 de febrero de 2010, en la que se dijo expresamente:*

*“De otra parte, el artículo 365 de la Constitución Política dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien los podrá prestar, con sujeción al régimen fijado por la ley, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso conservando su regulación, control y vigilancia.*

*Ahora bien, el artículo 331 de la Carta Política, consagra que:*

<sup>5</sup> “**Artículo 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.” (Subrayas de la Sala).

<sup>6</sup> “**Artículo 20. Intervención del Estado en los servicios públicos.** El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.  
2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.  
2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.  
2.5. Prestación eficiente.”

*“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”<sup>7</sup>*

*En suma, los municipios o distritos no pueden desligarse de sus obligaciones legales relacionadas con la prestación del servicio de alumbrado público en vías del orden nacional o departamental que se encuentren dentro de su perímetro urbano o rural bajo el argumento de que no son titulares de la misma o que no han pedido la autorización previa al titular, pues ello implicaría que se ponga en riesgo derechos colectivos protegidos por el ordenamiento jurídico, en los eventos en los que se omita la provisión de la iluminación de la carretera por parte del encargado de la vía.*

Se aclara con el extracto de la anterior providencia que, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las entidades de los distintos órdenes, son los municipios y distritos quienes finalmente son los encargados de prestar el servicio de alumbrado público, el cual como se ha dejado expuesto incluye su expansión, aún en los corredores viales nacionales o departamentales siempre que se encuentren dentro de su perímetro urbano o rural.

Argumenta el municipio que la vía a la que se hace mención es nacional y está a cargo del INVIAS, por lo que debe ser esa entidad la que proceda a instalar la luminaria que se pretende con este medio de control.

De acuerdo a las pruebas que reposan en el expediente, es cierto que la vía mencionada hace parte del corredor vial denominado Tres Puertas – Puente La Libertad (sector estación Uribe – Puente La Libertad), vía de primer orden, con código 5005, la cual está a cargo del Instituto Nacional de Vías.

Pero como se ha mencionado, las normas referenciadas disponen que incluso cuando la vía objeto del servicio de alumbrado público sea del orden nacional o departamental siempre que atraviese el perímetro urbano o rural de un municipio, este será el responsable de prestar el servicio de alumbrado público.

---

<sup>7</sup> Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, sentencia del 4 de febrero de 2010, Radicación número: 76001233100020040021201(AP)



carretera denominada Tres Puertas – Puente La Libertad (sector estación Uribe – Puente La Libertad) y que es objeto de este proceso y de la pretensión de instalación de alumbrado público, sí se encuentra dentro del perímetro urbano del municipio de Villamaría.

Al dejar claro lo anterior, se encuentra un requisito adicional en el artículo 68 de la Ley 1682 de 2013, el cual dispone que los municipios podrán proveer de alumbrado público a los corredores viales nacionales o departamentales que se encuentren dentro de su perímetro urbano o rural aunque no estén a su cargo pero previa autorización de la entidad titular del respectivo corredor vial, que en este caso sería el INVIAS.

Aunque no se conoce si en algún momento el municipio de Villamaría solicitó autorización al INVIAS para la expansión del sistema de alumbrado público se concluye que probablemente no fue así, en atención a que el ente territorial nunca ha considerado que sea competencia suya la ampliación del servicio. Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado referenciada en líneas anteriores, frente a este tema, admitió la posibilidad de prescindir de este requisito por lo siguiente:

*1.1.1.1. Finalmente, la Sala advierte que si bien en el plenario no obra prueba que acredite que la ANI hubiere autorizado previamente la prestación del servicio público en la vía objeto de controversia al Distrito de Cartagena en cumplimiento de lo previsto en el artículo 68 de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 2.2.3.1.2. del Decreto 1073 de 2015, lo cierto es que como se dijo en el punto 5.4.2.1. la ausencia de ese requisito no desplaza las competencias para proveer el servicio de alumbrado público de los municipios a entidades del orden nacional, dado que no existe ninguna norma que determine una obligación en ese sentido a cargo de estas últimas entidades, por lo que es improcedente condenar a la ANI a la prestación de este; máxime cuando por mandato constitucional y legal son los municipios los encargados de proveer el mismo en las áreas urbanas y en los centros poblados donde sea técnica y financieramente posible su prestación, así como en los espacios de circulación peatonal y vehicular dentro de su jurisdicción territorial.*

*Por ende, estando claro que es el Distrito de Cartagena es el responsable de brindar el servicio público de alumbrado en la carretera La Cordialidad vía Cartagena - Bayunca desde la intersección de Olaya Herrera hasta la urbanización Villas de Aranjuez y ante la probada vulneración de los derechos colectivos al acceso y a la prestación eficiente y oportuna de servicios públicos y al goce del espacio público, la Sala vistos los hechos que rodean el proceso de la referencia, prescindirá del requisito de autorización previa, en la medida en que dicho trámite en lo que se traduce es en la perpetuación de la vulneración y en la*

*desatención de una necesidad de amparo de la comunidad que allí habita.*

*Lo anterior, máxime si se tiene a consideración que los costos derivados de la prestación del anotado servicio y de la inversión en infraestructura que es necesaria para la iluminación de la citada vía, únicamente pueden ser retornados a través del cobro del impuesto de alumbrado público cuyos titulares son los entes territoriales de conformidad con lo previsto en el literal d) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 y el artículo 1º de la Ley 84 de 1915, por lo que tales valores no podrían ser recuperados por las entidades nacionales al no ser las llamadas a recaudar ese tributo<sup>8</sup>.*

Pretender contar con la autorización del INVIAS para proceder a la instalación del alumbrado público en la vía tantas veces mencionada haría que la vulneración de los derechos colectivos continuara; máxime cuando esta entidad hace parte de este proceso y en ningún momento se ha opuesto a la expansión del servicio en el lugar; es más, en virtud de la orden emitida en una de las sesiones de pacto de cumplimiento en la cual se decretó como medida cautelar adelantar el estudio técnico para determinar los costos de la instalación del alumbrado, la entidad siempre estuvo presta a colaborar con la entrega de documentación necesaria para realizar el mismo; incluso, en otra parte de la diligencia informó, a través de su representante legal, que en atención al costo del proyecto en caso de necesitar obras de infraestructura, como los soportes de los postes, la entidad podría estar en posibilidad de brindar un apoyo para su realización, pero lo cierto es que nunca se logró llegar a una fórmula de pacto.

Además, es necesario resaltar, como lo hace el Máximo Tribunal Administrativo frente a esta autorización, que en últimas es el ente territorial quien a través del cobro del impuesto de alumbrado público obtiene el retorno de los costos en que incurra para la expansión del servicio mencionado, tal como lo determina el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016.

No queda duda entonces que es obligación del municipio de Villamaría proceder a realizar la expansión del sistema de alumbrado público, es decir, instalación, suministro, operación, y prestación eficiente y oportuna, en la parte de la vía Panamericana que va de la estación

---

<sup>8</sup> El literal d) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 es del siguiente tenor: “**Artículo 1.** El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:

(...)

*d) Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.”* (Subrayas de la Sala).

El artículo 1º de la Ley 84 de 1915 dispone: “**Artículo 1.** Los Concejos Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que les confiere el artículo 169 de la Ley 4 de 1913.

*a). Las que le fueron conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las Asambleas Departamentales los hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones.”* (Subrayas de la Sala).

de gasolina San Juan al puente Chupaderos, a la entrada y/o salida al barrio La Florida, por lo que frente a esta entidad no es factible declarar probada la excepción de “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, ni la que denominó “Inexistencia de los derechos reclamados”.

Pero adicional a lo discurrido, está acreditado dentro del proceso que el municipio de Villamaría celebró contrato de concesión ALP-01-98 con la Unión Temporal Tenorio García y CIA LTDA y Torres Vivas y CIA LTDA para la prestación del servicio de alumbrado público, el cual ha sido objeto de varios otrosíes, reposando entre los documentos que el último es el nro. 5, suscrito el 10 de diciembre de 2019.

En este otrosí se estableció en la cláusula primera lo siguiente:

*Desarróllese el alcance del contrato celebrado entre las partes como parágrafo a la cláusula primera del contrato de concesión y en función del contenido del objeto adjudicado el cual quedará así:*

**CLÁUSULA PRIMERA – PARÁGRAFO: EL CONCESIONARIO** suministrará los bienes y prestará los servicios en las cantidades y en la forma que a continuación se especifica (...) **4. EXPANSIÓN: 4.1 Responsabilidad del concesionario: 4.1.1** Colaborar con la interventoría en el documento técnico de soporte a la administración municipal que servirá de base para la expedición del Plan de Expansión Municipal del servicio de alumbrado público. **4.1.2** Garantizar la adecuada cobertura del servicio con la expansión del sistema de iluminación, en los términos en que se defina el plan de expansión municipal y la normatividad vigente. **4.1.3** Ejecutar la actividad de expansiones con cargo a sus propios recursos y/o con cargo a excedentes o recursos provenientes del impuesto de alumbrado público, entre otras fuentes. **4.1.4** Recibir y operar las expansiones válidamente construidas por terceros urbanizadores y constructores privados, diferentes del municipio y sus entidades descentralizadas, con cumplimiento de la normativa técnica, como parte del proceso de urbanización y desarrollo constructivo del municipio, codificándolas e incorporándolas al inventario del sistema de alumbrado público. Para tales efectos realizada la actividad de acompañamiento y validación final de verificación del proceso técnico constructivo que realice el Municipio, con el fin de validar el cumplimiento de las normas pertinentes y su sostenibilidad financiera. Podrá rechazar tales sistemas no construidos de conformidad o expedir la correspondiente aprobación para la recepción. **4.1.5** Cumplir el reglamento técnico de iluminación y alumbrado público RETILAP en materia de calidad y diseño de sistema de iluminación en las

*expansiones realizadas. 4.1.6 Incorporar las expansiones dentro del modelo de operación y mantenimiento del sistema hasta la conclusión del plazo de la concesión conforme a la regulación, para lo cual el concesionario presentará los cálculos y solicitud de ajuste al modelo financiero que se incorporará en la ejecución. 4.1.7 Informar al Municipio las prácticas ilegales de alumbrado público, las obras de alumbrado dentro de proyectos sin licencia o deficientemente intervenidas por parte de terceros, de que tenga conocimiento. 4.1 RESPONSABILIDAD DEL MUNICIPIO: expedir anualmente el plan de expansiones con base en el documento técnico preparado y comunicado por el Municipio, bajo criterios técnicos y financieros dentro del modelo financiero de la concesión. En caso de que no se expida a dicha fecha el plan de expansiones, regirá con plenos efectos contractuales como tal el documento técnico sugerido por el concesionario. 4.2.1 Realizar aportes de expansiones con los recursos de ejecución de acuerdo con la disponibilidad financiera, en todo caso, reconociendo al concesionario en estos casos, el costo del diseño, construcción y actualizando el AOM respectivamente. 4.2.2 Pagar al concesionario la actividad concesionada de expansiones con ajustes dentro del nuevo modelo financiero de la concesión basado en la metodología de la Resolución 123 de 2011. 4.2.3 Informar al concesionario las nuevas áreas de expansión o desarrollo urbano que ejecutan terceros como urbanizadores y constructores privados, vinculando sistemas de iluminación, para que el concesionario pueda realizar el acompañamiento requerido al municipio y determinar el recibo o rechazo de los mismos. 4.2.4 desarrollar la actividad de policía administrativa con las medidas a que hubiere lugar en materia de obras construidas ilegalmente en el componente de iluminación y alumbrado público, cuando operen sin licencia de construcción, sin validación del concesionario o violando las normas técnicas legales del servicio. 4.3 Procedimiento en materia de expansiones: el Municipio, el concesionario y la interventoría suscribirán acta de expansiones y acta de verificación de la inversión realizada. las expansiones que se acuerden en la ejecución contractual se incluirán en el modelo financiero que rija; como fuente de pago se utilizarán también los excedentes (...).*

Se advierte del contrato de concesión, en relación con el tema de la expansión, que tanto el municipio como el concesionario tienen obligaciones respecto al alumbrado público.

Para este caso no se conoce el modelo financiero del contrato de concesión, pero se advirtió durante el desarrollo de las audiencias de pacto de cumplimiento, por parte del apoderado de la unión temporal, que el valor de este proyecto no estaba cubierto por el modelo financiero del mencionado contrato, lo cual no fue refutado por el municipio.

Así las cosas, pese a la existencia del contrato de concesión del servicio de alumbrado público antes referenciado, como la responsabilidad en la expansión según la normativa recae únicamente en el municipio de Villamaría, se ordenará que sea el ente territorial quien asuma la realización de las obras atinentes a la instalación, suministro, operación, mantenimiento y prestación eficiente y oportuna del servicio público en el sector al que se ha hecho alusión; si es del caso directamente o realizando las modificaciones al contrato de concesión a que haya lugar para llevarlo a cabo a través del concesionario.

Esta decisión encuentra respaldo en la sentencia del Consejo de Estado referenciada en líneas anteriores, en la cual se decidió lo siguiente:

*De lo anterior se concluye que, con la suscripción de contrato interadministrativo número CT-2021-000081 del 29 de enero de 2021, le fue entregada a EPM la prestación del aludido servicio público, incluyendo, entre otras, las actividades de expansión del mismo, por lo que esa sociedad sería la responsable de iluminar la vía La Cordialidad, la cual conduce de Cartagena al corregimiento de Bayunca. No obstante, no es procedente pretender imponer a esa empresa órdenes en ese sentido, al no existir certeza si en el modelo financiero del contrato se incluyó el costo de la expansión en el sector, y si, al finalizar la vigencia de ese contrato, la misma continuará o no con la prestación de dicho servicio, por lo que el eventual cambio de operador haría inocua la protección aquí dispuesta, máxime si se tiene a consideración el corto periodo de vigencia por el que el citado negocio jurídico fue suscrito.*

*Por tal razón, los mandatos relativos a iluminar la citada vía serán radicados en cabeza del ente territorial, conforme al orden jurídico que impone atender tal servicio; ello sin perjuicio de que éste sea quien asuma directamente esa tarea o lo haga a través de EPM en virtud del mencionado contrato o de otro negocio jurídico suscrito con esta o la persona que considere, si así lo estima conveniente; todo ello en aplicación de las directrices normativas que han sido señaladas en el sentido de incluir en el presupuesto los costos que irrogaría la prestación del alumbrado público en el sector cuestionado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 2 del Decreto 1073 de 2015, 2.2.3.6.1.2. de la Resolución CREG 043 de 1995, y de la previsión contenida en el artículo 4 del Decreto 943 de 2018.*

*En este punto, es preciso indicar que esta Sala ha aceptado la posibilidad de imponer obligaciones en cabeza de un ente territorial que ha concesionado la prestación de un servicio público, cuando no existe garantía en relación con si el operador seguirá o no prestando el servicio que le fue encomendado, y no existe certeza de lo acordado por las partes en lo relacionado con el programa de inversiones a seguir. Así,*

*a modo de ejemplo, en providencia del 13 de junio de 2019, al hacer referencia a la construcción del terminal de transportes de la ciudad de Yopal se dijo:*

*“Ahora, aun cuando dentro del trámite de segunda instancia, se encuentra acreditado que la Alcaldía de Yopal transfirió la facultad de administración de terminal de transportes a Ceiba E.I.C.E., lo cierto es que, en la actualidad los bienes en los que funciona el mismo siguen siendo de propiedad del municipio; y que además en el proyecto de construcción de un nuevo terminal no se ha definido si esa empresa industrial y comercial del estado asumirá la administración de aquel, o lo hará otra en concesión o se encomendará tal labor a otra persona pública o privada mediante la utilización de otra figura jurídica.*

*Lo anterior resulta relevante, en la medida en que es palpable la continua improvisación respecto de la determinación del ente que debe atender la prestación del servicio público de transporte en la ciudad de Yopal, que redundando, se reitera, en una situación crítica para los usuarios de dicho servicio y por supuesto, para quienes laboran en esas precarias instalaciones.*

*No ignora la Sala que con la creación de Ceiba E.I.C.E. le fue entregada a esta entidad la responsabilidad de administrar el terminal de transportes de Yopal, sin embargo, dada las particularidades del asunto de la referencia, no es dable pretender imponer a esa empresa las órdenes del fallador de primera instancia en contra del Municipio de Yopal, en la medida que no existe claridad sobre el futuro de la misma, toda vez que no ha sido definido por la autoridad municipal si esa sociedad asumirá la administración del nuevo terminal habilitado o lo hará otro consorcio. Siendo ello así, su eventual desaparición haría inocua la protección emanada en la acción popular de la referencia”<sup>9</sup>.*

Al despejar el interrogante relativo a qué entidad es la competente para realizar la expansión del sistema de alumbrado público, es procedente afirmar que frente a las demandadas Instituto de Valorización de Manizales y el Instituto Nacional de Vías, de acuerdo a lo discurrido, se deberá declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en atención a que en este caso la competencia, según la normativa, radica únicamente en el municipio de Villamaría.

Frente al INVIAS también se declararán probadas las otras dos excepciones propuestas denominadas “Inexistencia de responsabilidad por parte del INVIAS” y “Culpa exclusiva de un tercero, en este caso el municipio de Manizales y el municipio de Villamaría”, con soporte en lo ya estudiado.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 13 de junio de 2019. Proceso radicado número:085001 23 33 000 2014 00234 02. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López

Sin embargo, en atención a que la vía en la que se deben realizar las obras está a cargo del INVIAS, se hace un llamado a esta entidad, si es del caso, para que analice la posibilidad de apoyar al municipio en el tema atinente a la expansión del servicio público de alumbrado, máxime teniendo en cuenta el ofrecimiento que realizó en una de las audiencias de pacto de cumplimiento.

En cuanto a las órdenes a impartir al municipio de Villamaría, es importante recordar que en este caso ya se cuenta con un estudio técnico que contiene diseños, planos, memorias de cálculo, presupuesto, planos y demás elementos necesarios para llevar a cabo las obras que deben realizarse para ampliar el sistema de alumbrado, las características que tendrían las luminarias que se utilizaría y el valor al que asciende la expansión, ya que en el año 2022, en cumplimiento de una medida cautelar decretada en el trámite de este proceso, el municipio procedió a través de la firma Ingeniería y Diseños de Occidente S.A.S a realizar el mencionado estudio técnico, tal como consta en la documentación que reposa en el archivo #08 del expediente digital.

Por esto, como ya se tiene adelantada esta parte del proyecto de expansión, será este estudio técnico el soporte para realizar las obras; eso sí, procediendo en primer momento a revisar su valor, ya que el mismo se proyectó con precios del año 2022 y para ese momento ascendía a la suma de \$1.068.001.010.

Una vez se tenga el costo actualizado de la obra, se ordenará al municipio de Villamaría que en la presente anualidad (año 2023) sea incluido en el presupuesto el rubro correspondiente al monto que se destinará para garantizar la instalación, suministro, operación, mantenimiento y prestación del servicio público de alumbrado en la vía que va de la estación de gasolina San Juan al puente Chupaderos, a la entrada y/o salida al barrio La Florida.

Una vez cumplido lo anterior, y como ya se cuenta con el estudio técnico, se ordenará que dentro del término de seis (6) meses, siguientes a la apropiación respectiva, se realicen las obras de instalación, suministro, operación y prestación del servicio público de alumbrado en la vía que va de la estación de gasolina San Juan al puente Chupaderos, a la entrada y/o salida al barrio La Florida.

Finalmente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 de Ley 472 de 1998, se dispondrá conformar un comité de verificación de la presente sentencia, el cual estará integrado por el Magistrado ponente, un representante de la parte demandante, un representante del

municipio de Villamaría, un representante de la Unión Temporal Tenorio García y CIA LTDA y Torres Vivas y CIA LTDA, un representante del Instituto Nacional de Vías – INVIAS y un delegado del Ministerio Público, quienes presentarán informes bimestrales al Magistrado ponente sobre el cumplimiento de esta sentencia, sin perjuicio de la competencia de esta Sala para adoptar las medidas que sean necesarias para la ejecución de aquella.

### **Conclusiones**

Al acreditarse la ausencia alumbrado público en la vía Panamericana, en el tramo que va de la estación de gasolina San Juan al puente Chupaderos, a la entrada y/o salida del barrio La Florida, es procedente declarar la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna por parte del municipio de Villamaría. No así frente al derecho colectivo a la seguridad pública, ya que no se acreditó la vulneración de este.

Como el directo responsable de la expansión del servicio de alumbrado público según la normativa es el municipio de Villamaría, y en vista que ya se adelantó el estudio técnico, se ordenará que se revise y actualice su valor. Una vez esto se lleve a cabo, el ente territorial deberá incluir en la presente anualidad (año 2023) el rubro correspondiente al monto que se destinará para garantizar la expansión (instalación, suministro, operación y prestación eficiente y oportuna) del servicio público de alumbrado en la vía mencionado, para cumplir las anteriores ordenes se concederá al municipio como plazo máximo el 31 de diciembre de 2023; y tendrá un término de seis (6) meses, siguientes a la apropiación respectiva, para realizar las obras.

### **Costas**

De conformidad con lo previsto en los artículos 38<sup>10</sup> de la Ley 472 de 1998 y 365 del Código General del Proceso, y en atención al criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión nro. 27 en providencia del 6 de agosto de 2019<sup>11</sup>, a través del cual se unificó la jurisprudencia de la Corporación respecto de la condena en costas procesales en acciones populares, en esta instancia no se condenará a este rubro, toda vez que la sentencia accederá parcialmente a pretensiones.

---

<sup>10</sup> "ARTÍCULO 38.- Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar".

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, CP. Rocío Araújo Oñate, radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01.

Es por lo expuesto que **LA SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta para el Instituto de Valorización de Manizales, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** probadas las excepciones denominadas "*Falta de legitimación en la causa por pasiva*", "*Inexistencia de responsabilidad por parte del INVÍAS*" y "*Culpa exclusiva de un tercero, en este caso el municipio de Manizales y el municipio de Villamaría*" planteadas por el Instituto Nacional de Vías, según lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: DECLÁRESE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS** al goce del espacio público y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna por parte del **MUNICIPIO DE VILLAMARÍA**, ante la ausencia de alumbrado público en la vía Panamericana, específicamente en el tramo que va de la estación de gasolina San Juan, a la entrada de la antigua Playita, al puente Chupaderos, a la entrada y/o salida al barrio La Florida, según lo expuesto en la parte motiva.

**CUARTO: ORDENAR AL MUNICIPIO DE VILLAMARÍA** que actualice al año 2023 los valores del estudio técnico relacionado con la expansión del servicio de alumbrado público que fue realizado por la firma Ingeniería y Diseños de Occidente S.A.S en el año 2022.

Una vez tenga el costo actualizado de la obra de expansión, el **MUNICIPIO DE VILLAMARÍA** deberá incluir en el presupuesto de la presente anualidad (2023) el rubro correspondiente al monto que se destinará para garantizar la expansión (instalación, suministro, operación y prestación eficiente y oportuna) del servicio público de alumbrado en la vía que va de la estación de gasolina San Juan, a la entrada de la antigua Playita, al puente Chupaderos, a la entrada y/o salida al barrio La Florida.

Para cumplir las anteriores ordenes el municipio tendrá como plazo máximo el 31 de diciembre de 2023.

Una vez cumplido lo anterior, y teniendo en cuenta que ya se cuenta con el estudio técnico, se ordena al municipio de Villamaría que dentro del término de seis (6) meses, siguientes a la apropiación respectiva, realice las obras de expansión (instalación, suministro,

operación y prestación eficiente y oportuna) del servicio de alumbrado público en la vía que va de la estación de gasolina San Juan, a la entrada de la antigua Playita, al puente Chupaderos, a la entrada y/o salida al barrio La Florida.

**QUINTO: CONFORMAR** un comité de verificación de la presente sentencia, el cual estará integrado por el Magistrado Ponente, un representante de la parte demandante, un representante del municipio de Villamaría, un representante de la Unión Temporal Tenorio García y CIA LTDA y Torres Vivas y CIA LTDA, un representante del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, y un delegado del Ministerio Público, quienes presentarán informes bimestrales al Magistrado Ponente sobre el cumplimiento de esta sentencia, sin perjuicio de la competencia de esta Sala para adoptar las medidas que sean necesarias para la ejecución de aquella.

**SEXTO: NEGAR** las demás pretensiones.

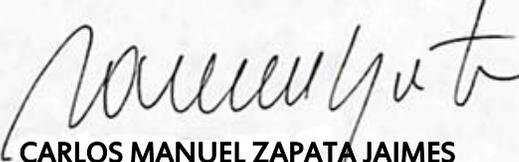
**SÉPTIMO: SIN COSTAS** en esta instancia, según lo indicado en la parte motiva.

**OCTAVO: EXPÍDASE** copia de la sentencia con destino a la Defensoría del Pueblo para los fines previstos en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**NOVENO: EJECUTORIADA** esta providencia **ARCHÍVENSE** las diligencias previas las anotaciones respectivas en el sistema SIGLO XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión celebrada el 23 de febrero de 2023, conforme acta nro.010 de la misma fecha.

  
**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado Ponente

  
**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**  
Magistrado

  
**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
ESTADO ELECTRÓNICO**

Notificación por Estado Electrónico nro. 033 del 27 de febrero de 2023.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Manizales, veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO NO.	17001-23-33-000-2021-00146-00
CLASE	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACCIONANTE	SARAY JULIETH MORALES CASTAÑO
ACCIONADO	HOSPITAL GENERAL SAN ISIDRO E.S.E.

Procede la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conforme al artículo 18 de la Ley 446 de 1998, a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

**PRETENSIONES**

Se suplica por la parte actora que se hagan los siguientes pronunciamientos:

*1. Declarar la nulidad del acto proveniente del silencio administrativo negativo por no respuesta a la petición de conocimiento y pago de las acreencias laborales a favor de la señora **SARAY JULIETH MORALES CASTAÑO** solicitadas a través de la reclamación administrativa presentada ante el **HOSPITAL GENERAL SAN ISIDRO E.S.E.** el 30 de diciembre de 2020, y generadas en virtud de la vinculación laboral contractual y como consecuencia del contrato de trabajo que existió entre dichas partes durante los años 2017, 2018, 2019 y 2020.*

*2. Declarar la existencia del contrato realidad, como consecuencia del contrato que existió entre la señora **SARAY JULIETH MORALES CASTAÑO** y el **HOSPITAL GENERAL SAN ISIDRO E.S.E.**, desde el 01 de julio de 2017 hasta el 31 de julio de 2020.*

*3. Como consecuencia de la anterior declaración, en restablecimiento del derecho de la señora **SARAY JULIETH MORALES CASTAÑO**, ordenar al **HOSPITAL GENERAL SAN ISIDRO E.S.E.**, el pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos a los que tiene derecho, en igualdad de condiciones que un empleado público vinculado a la entidad mediante contrato de trabajo o vinculación legal y reglamentaria; acreencias laborales que ascienden a la suma de **NOVENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA Y SIETE CENTAVOS (\$94'237.646,87)***

*4. Que la suma reconocida sea indexada de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor – IPC y se ordene el pago de intereses moratorios a favor de la señora **SARAY JULIETH MORALES CASTAÑO**.*

*5. Ordenar al HOSPITAL GENERAL SAN ISIDRO E.S.E pagar a la señora SARAY JULIETH MORALES CASTAÑO los porcentajes de cotización correspondientes a pensión que debió trasladar a los fondos respectivos, durante el periodo acreditado de prestación de servicios.*

*6. Declarar que el tiempo laborado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios se debe computar para efectos pensionales.*

*7. Que se condene en costas a la entidad demandada, HOSPITAL GENERAL SAN ISIDRO E.S.E, de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que remite a los artículos 361, 365 y 366 del Código General del Proceso.*

### **HECHOS**

Como fundamentos fácticos de las pretensiones, la parte accionante esgrimió de manera compendiada:

- La señora Saray Julieth Morales Castaño estuvo vinculada al Hospital General San Isidro E.S.E., mediante contratos de prestación de servicios que fueron renovados de manera permanente desde el 01 de julio de 2017 hasta el 31 de julio de 2020, para desarrollar labores estrictamente operativas ya que consistía en prestar los servicios como auxiliar de enfermería para el área de la salud, así como el uso de su conocimiento en las áreas administrativas del Hospital.
- La señora Saray Julieth Morales Castaño suscribió con el Hospital General San Isidro E.S.E. sucesivos contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, que están reportados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP I desde el 01 de julio de 2017 hasta el 31 de julio de 2020.
- La parte actora el 30 de diciembre de 2020 se presentó reclamación administrativa ante el Hospital General San Isidro E.S.E., con los mismos hechos y pretensiones de esta demanda.
- El Hospital General San Isidro E.S.E. no dio respuesta a la reclamación administrativa, asumiéndose el silencio administrativo negativo ficto y presunto, agotándose de esta manera el procedimiento administrativo ante la entidad.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Indica como normas transgredidas los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 29, 48, 53, 122, 123, 124, 209, 229, numeral 7° del 300 y 305 de la Constitución Política de Colombia; artículo 1 de la Ley 6ª de 1945; Acuerdo Municipal nro. 08 de 1982; artículos 98 y 99 de Ley 50 de 1990; artículo 2 de la Ley 244 de 1995; artículos 1°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 10°, 13, 15-1, 17, 22, 23, 157, 160-2, 161-1,2 y Parágrafo de la Ley 100 de 1993; artículo 32-3 de la Ley 80 de 1993; Decreto 1567 de 1998, Decreto 1082 de 2015, Decreto 2418 de 2015; numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y artículos 1°, 13, 14, 22, 23, 37, 47, 55, 61, 64, 65, 127, 158, 159, 161, 186, 193, 249, 306 y demás normas concordantes del Código Sustantivo del Trabajo.

En relación con los preceptos constitucionales y legales, el Hospital General San Isidro E.S.E. desconoció y negó a la señora Saray Julieth Morales Castaño de manera evidente e indiscutible, el tiempo laborado, horario de trabajo, cumplimiento de las funciones desempeñadas, sujetas a las órdenes asignadas mediante los contratos suscritos durante los años 2017, 2018, 2019 y 2020, así como su calidad de empleado público vinculado mediante contrato de trabajo, la negación al derecho a las prestaciones sociales y demás emolumentos laborales.

El Hospital General San Isidro E.S.E. actuó de manera contraria a la Constitución Política y la ley, disfrazando bajo un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión una vinculación laboral desarrollada bajo los presupuestos de un verdadero contrato de trabajo a término indefinido, evadiendo así el cumplimiento de todas las obligaciones patronales que debía asumir con la señora Saray Julieth Morales Castaño, ya que, en ningún momento le fueron reconocidos los derechos a las prestaciones sociales y el goce de un empleo estable, sino que la excluyeron del disfrute de todos los demás beneficios de un empleado público con vinculación legal y reglamentaria.

La condición de la señora Saray Julieth Morales Castaño como contratista de prestación de servicios no puede predicarse ni asumirse en este caso, por cuanto no se reunieron los elementos que configuran el contrato de prestación de servicios, de conformidad con el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, toda vez que no fue contratada para lo estrictamente necesario, sino para una necesidad permanente de la entidad, año tras año, carecía de autonomía e independencia en el cumplimiento de su labor y siempre estuvo sometido a la subordinación, coordinación, órdenes y directrices de un superior y a un control diario del desarrollo de las actividades por parte del mismo.

Por su parte, como características principales del contrato de prestación de servicios, está la prohibición del elemento de subordinación continuada del contratista, en tanto que éste debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual, y estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes. De acuerdo con lo anterior, la vinculación por contrato de prestación de servicios es de carácter excepcional, a través de la cual no pueden desempeñarse funciones públicas permanentes o aquellas que se encuentren previstas en la ley o el reglamento para un empleo público. Ello con el fin de evitar el abuso de dicha figura y como medida de protección de la relación laboral, en tanto que, a través de la misma, se ocultan verdaderas relaciones laborales y se desnaturaliza el contrato estatal.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Sobre los hechos indicó que unos son ciertos; que otros lo son parcialmente; que otros no son verdaderos; y de otros que no son hechos; para seguidamente oponerse a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones.

Propuso las siguientes excepciones:

**INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL:** indicó que no se evidencia en la demanda prueba alguna de que haya existido relación laboral entre la demandante y el Hospital General San Isidro E.S.E., pues no se aporta prueba fehaciente y objetiva de la existencia de un contrato de trabajo, de tal suerte que se desvirtúe lo consagrado en las cláusulas de los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes. No existe en ninguno de los hechos reseñados en la demanda prueba alguna que pueda dar fe que entre la señora Saray Yulieth Morales Castaño y el Hospital General San Isidro E.S.E haya existido algún tipo de subordinación, pues se intenta configurar los elementos propios de un contrato laboral con conjeturas y consecuencias que carecen de lógica.

**VOCACIÓN LEGAL Y LEGÍTIMA DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUSCRITOS ENTRE EL DEMANDANTE Y LA ENTIDAD:** señaló que los contratos suscritos entre el demandante y el Hospital General San Isidro E.S.E., son contratos legítimos, amparados en el numeral 3 del artículo 32 de la ley 80 de 1993, bajo la denominación de contrato de prestación de servicios, como se desprende del análisis del objeto contractual, además de que se cumplen con los requisitos necesarios para la suscripción de esta modalidad de contrato, consagrado en la Ley 80 de 1993. Lo anterior, permite una

interpretación amplia que configura la posibilidad de que dicho contrato de prestación de servicios pueda darse aun existiendo personal de planta, siempre y cuando este mismo personal se encuentre desbordado en su capacidad laboral, situación que acontece en el de marras y que posibilita como ya se dijo, la utilización de la figura en comento, sin que tal y como pretende el demandante se configure una relación laboral.

Por el contrario, abusar de la figura del contrato realidad la cual ha sido consagrada por la jurisprudencia en defensa de verdaderos trabajadores y no de contratistas, llevaría a negar la misma garantía laboral constitucional, como en este caso está ocurriendo, puesto que el contrato descrito se encaja perfectamente en los presupuestos de la ley 80 de 1993.

**TEMERIDAD DE LA ACCIÓN – ABUSO DE LA FIGURA DEL CONTRATO REALIDAD:** indicó que, no se ha aportado prueba alguna o argumento sólido que permita determinar con claridad que, existió subordinación continuada entre la demandante y el Hospital General San Isidro E.S.E., pues como se desprende de los contratos anexados como pruebas la relación contractual existente entre las partes obedece a la de prestación de servicios, resultando incluso contradictorio que conociendo los pormenores de los contratos suscritos, de manera libre, espontánea y voluntaria, se pretende ahora por parte de la demandante, abusar de las presunciones legales y encasillar su actuar dentro de las mismas a fin de obtener la determinación del juez en torno a la existencia de un contrato laboral, que como se dijo, no goza de asidero jurídico alguno en tanto la relación que se dio obedece a la establecida en el contrato de prestación de servicios.

Ahora bien, en procura de obtener el antedicho reconocimiento, debe la parte actora probar la subordinación continuada como lo aclaró la H. Corte Constitucional en sentencia C- 154 de 1997, en el cual declaró exequible el numeral 3 del artículo 32 de la ley 30 de 1993, prueba que brilla por su ausencia, pues el representante de la impulsora de la acción no arrima al proceso, el caudal probatorio necesario para sacar adelante sus pretensiones y se circunscribe simplemente a estructurar sus argumentos en simples conjeturas que no cimientan de manera fuerte lo pretendido, llevándolo ello al abuso de la figura del contrato realidad que considera debe ser decretado aun sin las pruebas suficientes.

**BUENA FE:** la relación contractual suscrita entre la demandante y el Hospital General San Isidro E.S.E., nace con el pleno acuerdo y la voluntad materializada de los extremos contractuales, en ejercicio del principio de la buena fe y las sanas costumbres sin que a partir de ello se pueda inferir lo contrario.

**COBRO DE LO NO DEBIDO:** los elementos que dan lugar al despido sin justa causa, son motivados en razón de la existencia de un contrato laboral vigente en donde la parte activa de la relación decide dar por terminado dicho vínculo de manera arbitraria sin atender las solemnidades dispuestas en la ley sustantiva del trabajo, la cual dentro del marco legal exige mínimamente la existencia de un contrato laboral, diferente al caso concreto donde el origen de la demanda se encuentra determinado y supeditado a la declaratoria judicial de un contrato de trabajo, el cual pretende ser la directriz suficiente para reclamar los créditos laborales que no le son propios al contrato civil de prestación de servicios, situación que además, en la esfera del derecho civil no tiene asidero pues la regla está sometida a un vínculo laboral que para el presente caso no existió, y sobre el cual se pretende el reconocimiento de acreencias laborales como si se tratara de un empleado público.

**PRESCRIPCIÓN:** señaló que respecto de cualquier eventual decisión, resulta ser necesaria para determinar si la acción o el derecho reclamado se hallase prescrito por la afectación que el transcurso del tiempo genera sobre las pretensiones, en especialmente aquellos derechos que al momento de la presentación de la demanda, ya tuviesen (3) años de exigibles y no hayan sido pretendidos por vía de la reclamación, que señala que las acciones laborales prescriben en tres (3) años, o en los casos en que el fenómeno de las prescripción varía según el derecho reclamado, por lo que es importante se aplique el que corresponda para cada crédito. No obstante, lo expuesto en el acápite precedente, en gracia de discusión, resulta imperioso advertir que las acreencias laborales reclamadas por la demandante prescribieron a los 3 años posteriores a su acusación en cada contrato de prestación de servicios, como bien se indica en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**PARTE DEMANDANTE:** relató que, según lo evidenciado en las declaraciones de las personas citadas a dar testimonio, éstas coinciden en que, la señora Saray Julieth Morales Castaño durante su tiempo de vinculación contractual en la E.S.E. Hospital San Isidro cumplía con los tres elementos de un contrato de trabajo, como lo son una remuneración, subordinación y prestación personal del servicio.

Por lo anterior, se solicita que se declare que entre la señora Saray Julieth Morales Castaño y la E.S.E Hospital San Isidro se dio un contrato de trabajo en cada uno de los elementos integrantes y no un contrato de prestación de servicios como se quería demostrar por la parte accionada.

Finalmente solicitó se condene a la parte demandada al reconocimiento de todas las acreencias económicas discriminadas por concepto en la parte petitoria de la demanda que antecede la presente etapa procesal.

**PARTE DEMANDADA:** con argumentos similares a los de la contestación de la demanda, presentó sus alegatos y manifestó en relación con los elementos para que se configure una relación laboral ninguno de ellos se probó en el *sub lite*.

Continúo su escrito reiterando que, la demandante no logró demostrar con suficiencia la existencia del rogado contrato realidad, pues de las pruebas practicadas no se colige que la relación existente obedece a una laboral y no a la de prestación de servicios que fue suscrita por las partes, pues de los mismos dichos, se desprende que la señora Saray Yulieth, dejó de asistir a turnos dispuestos para el cumplimiento del objeto contractual, sin que ello le significara la terminación de la misma, pues dicha prerrogativa es propia de los contratos de prestación de servicios como el que se sostuvo entre las partes, hecho que no puede predicarse de una relación contractual en la que una falta al trabajo sin mediar justa causa permitiría al empleador a dar por terminado el vínculo laboral, situación que no se acompasa con lo sucedido pues tras no haber acudido a los turnos dispuesto para la prestación del servicio, no arrojó la consecuencia atrás mencionada, configurándose con ello uno de los presupuestos del contrato de prestación de servicios que es alegado por la entidad accionada y refrendado por los dichos de los testigos al indicar que, si no se quería ir lo único que debían hacer era indicar con antelación, recomendación que no siempre era acatada y que en diversas ocasiones fue pretermitida por la demandante, causando los traumatismos propios de la carencia de personal para la atención de los pacientes.

Es por ello que solicita se nieguen las pretensiones de la actora.

#### **MINISTERIO PÚBLICO**

Conforme a la constancia secretarial obrante en el PDF nro. 24 del expediente digital el Ministerio Público no presentó concepto de fondo.

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

La Sala no observa irregularidades procedimentales que conlleven a decretar la nulidad parcial o total de lo hasta aquí actuado y procederá en consecuencia a fallar de fondo la *litis*.

EL Hospital General San Isidro E.S.E. propuso las excepciones que denominó "*inexistencia de la relación laboral, vocación legal y legítima de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y la entidad, cobro de lo no debido, prescripción, y abuso de la figura del contrato realidad*", las cuales por tocar el fondo del asunto quedarán subsumidas en el estudio que de este se realice.

## PROBLEMAS JURÍDICOS

¿En el vínculo contractual que realizó la señora Saray Morales Castaño con el Hospital General San Isidro E.S.E., se configuraron los elementos de subordinación, prestación personal del servicio y remuneración, que permita declarar una verdadera relación laboral?

Si la respuesta es positiva, se deberá resolver:

¿Le asiste derecho a la señora Saray Morales Castaño a que se le reconozca, liquide y pague las prestaciones solicitadas en la demanda?

## LO PROBADO

Dentro del cartulario reposan pruebas de lo siguiente:

➤ Que entre la señora Saray Julieth Morales Castaño y el Hospital General San Isidro se celebraron los siguientes contratos de prestación de servicios (PDF nro. 02 del expediente digital):

CONTRATO NÚMERO	DURACIÓN	REMUNERACIÓN	OBJETO
205 del 01 de julio al 31 de octubre de 2017	4 meses	Suma global \$3.600.000.oo, adicionado en 1.200.000.oo, que se dividió en mensualidades de \$1.200.000.oo	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad.
<b>SIN INTERRUPCIÓN</b>			
352 del 01 de noviembre al 31 de diciembre de 2017	2 meses	Suma global de \$2.400.000.oo, que se dividió en mensualidades de \$1.200.000.oo	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad.
<b>INTERRUPTIÓN DE 4 DÍAS</b>			
039 del 05 de enero al 30 de junio de 2018	6 meses	Suma global de \$7.200.000.oo, que se pagó por mensualidades vencidas de \$1.200.000.oo	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>INTERRUPTIÓN DE 7 DÍAS</b>			

176 del 07 de julio al 30 de septiembre de 2018	3 meses	Suma global de \$3.600.000.00, que se pagó por mensualidades vencidas de \$1.200.000.00	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>INTERRUPCIÓN DE 31 DÍAS</b>			
346 del 01 de noviembre al 31 de diciembre de 2018	2 meses	Suma global de \$2.400.000.00, que se pagó en mensualidades vencidas de \$ 1.200.000.00	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>INTERRUPCIÓN DE 3 DÍAS</b>			
003 del 04 de enero al 31 de marzo de 2019	3 meses	Suma global de \$3.750.000.00, que se pagó en mensualidades vencidas de \$ 1.250.000.00	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>SIN INTERRUPCIÓN</b>			
156 del 01 de abril al 31 de mayo de 2019	2 meses	Suma global de \$2.500.000.00, que se pagó en mensualidades vencidas de \$ 1.250.000.00	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>SIN INTERRUPCIÓN</b>			
284 del 01 de junio al 31 de julio de 2019	2 mes	Suma global de \$2.500.000.00, que se pagó en mensualidades vencidas de \$ 1.250.000.00	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>SIN INTERRUPCIÓN</b>			
Adición al contrato 284 del 01 de junio al 31 de agosto de 2019	1 mes de adición	Suma adicionada al contrato de \$1.250.000.00	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>SIN INTERRUPCIÓN</b>			
493 del 01 al 30 de septiembre de 2019	1 mes	Valor del contrato \$1.250.000.000	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>SIN INTERRUPCIÓN</b>			
610 del 01 al 31 de octubre de 2019	1 mes	Valor del contrato \$1.250.000.000	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>SIN INTERRUPCIÓN</b>			
728 del 01 al 30 de noviembre de 2019	1 mes	Valor del contrato \$1.250.000.000	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>SIN INTERRUPCIÓN</b>			
882 del 01 al 31 de diciembre de 2019	1 mes	Valor del contrato \$1.250.000.000	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>SIN INTERRUPCIÓN</b>			
040 del 01 de enero al 31 de marzo de 2020	3 meses	Suma global de \$4.219.000.00, que se pagó en mensualidades vencidas de \$ 1.406.000.00	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad
<b>SIN INTERRUPCIÓN</b>			
Adición al contrato 040 del 01 al 30 de abril de 2020	1 mes	Suma adicionada al contrato de \$1.406.000.00	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad

SIN INTERRUPCIÓN			
236 del 01 de mayo al 31 de julio de 2020	3 meses	Suma global de \$4.219.000.00, que se pagó en mensualidades vencidas de \$ 1.406.000.00	Prestación de servicios personales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad

Según el clausulado de los contratos de prestación de servicios, se estableció que la inasistencia a 2 o más turnos de manera injustificada o sin autorización de la Jefe de Enfermería o de quien haga sus veces daría por terminado el contrato de manera unilateral por parte del Hospital contratante.

➤ Que mediante petición presentada el 30 de diciembre de 2020, la señora Morales Castaño solicitó al Hospital General San Isidro E.S.E. el reconocimiento de una relación laboral entre las partes originada en los contratos de prestación de servicios celebrados desde 01 de julio de 2017 hasta el 31 de julio de 2020, y se reconocerán en consecuencia el contrato realidad que existió entre las partes (ibidem).

#### **Regulación del contrato de prestación de servicios.**

El presente asunto gira en torno a determinar si entre Saray Julieth Morales Castaño y el Hospital General San Isidro E.S.E. se presentó una verdadera relación laboral, disfrazada en un contrato de prestación de servicios.

Por esta razón es menester analizar tanto el marco normativo como el jurisprudencial que regula este tipo de contratación del Estado.

Tratándose del contrato de prestación de servicios, el Estatuto de Contratación Estatal - Ley 80 de 1993- en su artículo 32 numeral 3 estableció:

*Son contratos de prestación de servicios los que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.*

*Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieren conocimientos especializados.*

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente necesario.*

Valga precisar que los apartes que subraya la Sala fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-154 de 1997, con ponencia del Doctor

Hernando Herrera Vergara: *“salvo que se acredite la existencia de una relación laboral subordinada”*; lo que significa que el trabajador puede acudir en vía judicial a controvertir lo plasmado en el contrato, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, consagrado por el artículo 53 de la Constitución Política:

***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 (Subrayado fuera de texto).*

La Honorable Corte Constitucional en la precitada sentencia se refirió a este principio y manifestó:

*El principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal. De resultar vulnerados con esos comportamientos derechos de los particulares, se estará frente a un litigio ordinario cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente con la debida protección y prevalencia de los derechos y garantías más favorables del "contratista convertido en trabajador" en aplicación del principio de la primacía de la*

*realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.*

En la misma providencia, se señalaron las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo en los siguientes términos:

*a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.*

*El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual "...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley."*

*b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.*

*Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.*

*c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.*

A su vez, el Consejo de Estado en jurisprudencia de su Sección Segunda<sup>1</sup> ha reforzado la anterior postura así:

*El principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en el artículo 53 de nuestra Carta Política, tiene plena operancia en aquellos eventos en que se hayan celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de tal manera que, configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación del vínculo desde el punto de vista formal, con lo cual agota su cometido al desentrañar y hacer valer la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado.*

*Adicionalmente, el artículo 25 constitucional, establece que el trabajo es un derecho fundamental que goza "...en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.". De ahí que se decida proteger a las personas que bajo el ropaje de un contrato de prestación de servicios cumplan funciones y desarrollen actividades en las mismas condiciones que los trabajadores vinculados al sector público o privado, para que reciban todas las garantías de carácter prestacional, independientemente de las formalidades adoptadas por las partes contratantes.*

Finalmente, se advierte que el Consejo de Estado<sup>2</sup> unificó mediante sentencia los criterios necesarios para definir la existencia de una verdadera relación laboral en el siguiente sentido:

*(...) 101. En este sentido, para poder determinar si los contratos de prestación de servicios celebrados con un mismo contratista, de manera continuada o sucesiva, guardan entre sí rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente, que desborda el «término estrictamente indispensable» del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los demandantes deberán demostrar, con fundamento en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales, que el objeto de dichos contratos, las necesidades que se querían satisfacer, las condiciones pactadas al momento de su celebración y las circunstancias que rodearon su ejecución, develan la subyacencia de una verdadera relación laboral encubierta y el consiguiente desconocimiento de sus derechos laborales y prestacionales, por haber fungido, en la práctica, no como simples contratistas, autónomos e independientes, sino*

<sup>1</sup> Consejo De Estado, Sección Segunda. Sentencia de 16 de febrero de 2012. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de unificación por importancia jurídica, del 9 de septiembre de 2021. Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

*como verdaderos servidores en el contexto de una relación laboral de raigambre funcional. Lo anterior, sin perjuicio de otras pruebas que contribuyan a dar certeza sobre la auténtica naturaleza del vínculo laboral subyacente.*

### **2.3.3.2. Subordinación continuada**

*102. De acuerdo con el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, la subordinación o dependencia del trabajador constituye el elemento determinante que distingue la relación laboral de las demás prestaciones de servicios, pues encierra la facultad del empleador para exigirle al empleado el cumplimiento de órdenes, imponerle jornada y horario, modo o cantidad de trabajo, obedecer protocolos de organización y someterlo a su poder disciplinario. No obstante, la subordinación es un concepto abstracto que se manifiesta de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de prestación del servicio.*

*103. La reiterada jurisprudencia de esta corporación -que aquí se consolida- ha considerado, como indicios de la subordinación, ciertas circunstancias que permiten determinar su existencia; entre estas, se destacan las siguientes:*

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

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

*106. iii) La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar. Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del ius variandi, la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe*

*probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.*

*107. iv) Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral. El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. En ese orden de ideas, incumbe al actor demostrar, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, la existencia de unas condiciones de subordinación o dependencia, en las que el representante de la entidad contratante o la persona que él designe, ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia. Por consiguiente, el interesado deberá acreditar, además de la permanencia de sus servicios, que la labor desarrollada se enmarca en el objeto misional de la entidad.*

*108. A este respecto, resulta preciso aclarar que el desempeño de actividades o funciones propias de una carrera profesional liberal (como en este caso la de abogado) no descarta, per se, la existencia de una relación laboral, pues, en la práctica, tales actividades son requeridas frecuentemente para satisfacer el objeto misional de la entidad. En -cambio, la existencia del contrato de prestación de servicios sí exige- de 2008 suscrito el 30 de seti que las funciones del contratista sean desarrolladas con un alto grado de autonomía, sin perjuicio de la necesidad de coordinación con la entidad contratante que, en ningún caso, puede servir de justificación para ejercer comportamientos propios de la subordinación laboral.*

### **2.3.3.3. Prestación personal del servicio**

*109. Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este; pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución,*

*el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.*

#### **2.3.3.4. Remuneración**

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

De acuerdo a lo reseñado, el contrato de prestación de servicios con una entidad puede ser desvirtuado cuando se demuestre que además de la prestación personal del servicio y la remuneración o retribución ha tenido lugar la subordinación o dependencia respecto del empleador, lo que confiere el derecho al pago de salarios y prestaciones sociales en favor del contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

#### **Primer Problema Jurídico**

**¿En el vínculo contractual que realizó la señora Saray Morales Castaño con el Hospital General San Isidro E.S.E., se configuraron los elementos de subordinación, prestación personal del servicio y remuneración, que permita declarar una verdadera relación laboral?**

**Tesis: la Sala defenderá la tesis de que entre la señora Saray Morales Castaño y el Hospital General San Isidro E.S.E. existió una verdadera relación laboral, habida cuenta que el acervo probatorio recaudado devela los tres elementos constitutivos de la relación laboral como son: i) la prestación personal del servicio; ii) la remuneración como contraprestación del mismo; y, iii) la continuada subordinación laboral.**

**i) Sobre que la contratación se hizo por el tiempo estrictamente necesario.**

Conforme con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, para la celebración de un verdadero contrato de prestación de servicios, el mismo cuando se trate de funciones permanentes, debe hacerse por el tiempo estrictamente necesario, para la jurisprudencia en comento, esta exigencia se prueba, allegando el estudio previo de planeación del contrato, donde se evidencie cual es el término estrictamente necesario, aspecto que brilla por su ausencia

en este proceso, lo que ello conlleva inicio de que no estamos frente a un contrato de prestación de servicios.

#### **ii) Prestación personal del servicio**

De los acuerdos de voluntades suscritos entre la señora Saray Julieth Morales Castaño y el Hospital General San Isidro E.S.E., se observa como común denominador que en su objeto se establece, que es una obligación del contratista prestar sus servicios personales profesionales como auxiliar de enfermería para el área de salud con el fin de prestar el servicio con calidad e idoneidad.

Practicadas las pruebas, efectivamente se demostró que la demandante cumplió personalmente las obligaciones a que se comprometió en los contratos.

#### **i) Remuneración como contraprestación del servicio**

De acuerdo a lo estipulado en los contratos de prestación de servicios, se estableció una suma global como valor del contrato, la cual posteriormente se fraccionaba de acuerdo a la duración del mismo en pagos, generalmente, mensuales.

Aunado a esto, la entidad aceptó al pronunciarse sobre los hechos de la demanda que la actora recibió sumas de dineros por las labores desarrolladas, las cuales aclaró fueron percibidas a título de honorarios.

Así las cosas, para este Juez colegiado es evidente que la demandante recibió remuneración por parte del Hospital General San Isidro E.S.E. como contraprestación por sus servicios, por lo que el segundo de los elementos que configura la relación laboral se encuentra demostrado.

#### **ii) Subordinación Laboral**

Este elemento se encuentra demostrado en el presente trámite de los testimonios rendidos en audiencia por personas que, dada su condición de compañeros de la demandante, pudieron conocer de manera directa las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ella prestó sus servicios en el Hospital General San Isidro E.S.E., por lo que se valorarán sus declaraciones conforme a las reglas de la sana crítica. Debe además señalarse que de acuerdo a los contratos suscritos en los mismos se estableció una cláusula que disponía que la inasistencia a 2 o más turnos sin la autorización de la jefe de enfermería o quien hiciera sus veces era causal de terminación unilateral del contrato por parte del Hospital

contratante.

Frente a la subordinación, las declaraciones recibidas son contestes frente a la existencia de este elemento en todos los contratos de la siguiente manera:

**La señora Valentina Garzón Cañas, en su testimonio relató:**

- Que conoce a la actora desde el año 2018 porque fueron compañeras de trabajo en el Hospital General San Isidro E.S.E., hasta junio de 2019, siendo que la actora continuó trabajando en el hospital.

- Relató que la actora prestó sus servicios de enfermería, como cuidado de pacientes que incluía baño, suministro de medicamentos, asistencia en la alimentación y limpieza del área donde estaba el paciente. Si estaba en el área del asilo se debía tener disponibilidad toda vez que en caso de emergencia se debía salir en la ambulancia.

- La actora debía cumplir unos turnos que eran asignados por la jefe administrativa, es decir la jefe de cada área. Los turnos eran diurnos de 7:00 am a 7:00pm y nocturnos que eran de 7:00 pm a 7:00 am. Eran turnos de 12 horas, incluso se podían asignar varios turnos nocturnos seguidos. El cumplimiento de los turnos los controlaba la jefe del área, es decir tanto la jefe del ancianato como la jefe de hospitalización que contaba con 2 áreas y 2 jefes, ellas tenían el cuadro donde constaba el nombre de las enfermeras y auxiliares que iban a prestar el turno.

- Señaló que la actora no tenía libertad para escoger los turnos en lo que quería prestar sus servicios, puesto que era la jefe la que determinaba los turnos a cumplir.

- La actora para ausentarse del turno tenía que pedir permiso a la jefe administrativa, incluso era muy difícil pedir un permiso. Cuando se concedía el permiso se debía recuperar el turno. Los turnos se cumplían los festivos y domingos sin que tuvieran una remuneración especial.

- El pago de la seguridad social corría por cuenta de la actora, y para el pago mensual se exigía estar al día con el pago de la salud y pensión.

- A las auxiliares de contratación no se les pagaba prestaciones a diferencia de las auxiliares de planta a quienes se les cancelaban todas las prestaciones, además de que tenían turnos más flexibles y no hacían turnos de noche, por lo que las auxiliares de contratación hacían varios turnos nocturnos seguidos.

- Para el cumplimiento del turno se le hacía entrega de los instrumentos médicos, y cada mes se debía hacer firmar un paz y salvo por parte del almacén, de gerencia, de sistemas y de la jefe de área que era quien vigilaba lo relacionado con los medicamentos.

- Para el suministro de los medicamentos se manejaba un registro en el sistema, para garantizar la entrega al paciente.

- Indicó que para el pago del contrato se debía entregar la constancia de pago de la seguridad social y la cuenta de cobro en el cual se consignaba los turnos prestados.
- Señaló que para la hora del almuerzo se debía avisar a la jefe del turno, y se tenía 1 hora para ello.
- El no asistir de manera repetida a los turnos era causal de terminación del contrato.
- Los medicamentos que son de control son suministrados por las jefes de enfermería, las auxiliares manejaban otro tipo de medicamentos y se reclamaban en la farmacia, cuando se usaban se debía registrar en la historia clínica porque en caso de que no se registraran, las personas que estuvieran en turno debían responder por los insumos médicos, así como por los medicamentos.

**El señor Alejandro Zuluaga Buitrago en su testimonio informó al Despacho:**

- Que conoce a la actora porque laboró con la actora en el Hospital General San Isidro E.S.E. del 2017 al 2020.
- Indicó que debían prestar sus servicios como auxiliares de enfermería, tanto en el asilo, como en hospitalización. Debían suministrar medicamentos a los pacientes, baño de los mismos, en general todo lo relacionado con el cuidado de los pacientes. En el asilo hay pacientes de la tercera edad, que presentan problemas mentales, enfermedades graves incluso algunos que eran abandonados por los familiares, por lo que requerían un cuidado más especializado.
- Los turnos eran asignados por la jefe de enfermería o jefe administrativa, y eran por 12 horas y a la semana se debían cumplir con 48 horas.
- Los turnos se asignaban por mes y variaban entre turnos diurnos y nocturnos y podían ser asignados para ser cumplidos en festivos o domingos. Los turnos eran de 7:00 am a 7:00 pm o de 7:00 pm a 7:00 am.
- Los turnos que se cumplían en festivos o domingos no tenían una remuneración especial, a diferencia de los auxiliares de planta que si recibían una remuneración especial cuando cumplían los turnos en estos días. También las auxiliares de planta no prestaban los turnos nocturnos, estos eran solo cubiertos por los de contrato, además de que tenían un mejor salario, y pago de prestaciones.
- En el caso de que no se cumpliera un turno se descontaba lo correspondiente, pero era muy eventual porque existía el temor de que se cancelara el contrato. De igual forma se hacía un llamado de atención verbal.
- La actora no tenía libertad para escoger los turnos, los turnos que se debían cumplir eran los que se le asignaban, incluso si en el turno había pocos pacientes la mandaban a cumplir el turno en ambulancia.

- Para el pago mensual se debía pasar la cuenta de cobro, la constancia del pago de la seguridad social y un, paz y salvo que daba la jefe, en donde constaba el cumplimiento de los turnos.
- Para ausentarse del turno la actora debía pedirle permiso a la jefe, incluso era difícil conseguir el permiso. No se podía ausentar del turno, a libre voluntad.
- Debido al número de pacientes el Hospital debía contratar más personal.

**El señor Bayron David Tobón Patiño en su testimonio informó:**

- Indicó que conoce a la actora porque laboró con ella en el Hospital General San Isidro E.S.E. como auxiliar de enfermería en el año 2017 de enero a diciembre.
- Señaló que durante el año que laboró en el Hospital San Isidro E.S.E. pudo evidenciar que la actora prestaba sus servicios por turnos, en los cuales coincidía con ella. Los turnos eran de 12 horas, de 7:00 am a 7:00 pm, y de 7:00 pm a 7:00 am. Las funciones eran las propias al cargo de auxiliar de enfermería, que podía ser atención directa del paciente que incluía el baño, la canalización de venas entre otros, o podía ser en la parte de farmacología que era el suministro de los medicamentos a los pacientes.
- La labor que desempeñaba la actora tenía relación con la misión del Hospital, ya que estaba relacionada directamente con la atención en salud del paciente.
- En el hospital había auxiliares de enfermería de planta, que a pesar de tener las mismas funciones las condiciones eran distintas con relación a los vinculados por contrato; tenían permisos especiales, no cumplían turnos de nocturnos o en los fines de semana o festivos, además de que devengaban todas las prestaciones sociales.
- Los turnos eran asignados por la jefe de enfermería o coordinadora del departamento de enfermería, con la que se debía tramitar los permisos o cambios de turnos. El cumplimiento del turno se controlaba por la jefe de enfermería del servicio quien debía reportarle a la coordinadora las ausencias.
- No existía libertad para la escogencia de turnos, toda vez que estos eran asignados por la coordinadora.
- Los instrumentos, los medicamentos, las guías y protocolos, así como el sistema para el manejo de la historia clínica, para el cumplimiento de las funciones eran suministrado por el Hospital. La prestación del servicio debía hacerse bajo el cumplimiento de los protocolos clínicos del Hospital.
- La seguridad social debía ser cancelada por parte de la actora, además de que no se le cancelaron prestaciones sociales.
- Relata que para el pago de los honorarios debían presentar una cuenta de cobro.

- Para la verificación del cumplimiento se tenían los turnos y el control por parte de jefe del turno.

**Victoria Eugenia Orozco Agudelo en su testimonio informó:**

- Es empleada del Hospital General San Isidro E.S.E. y se desempeña como Coordinadora de Enfermería cargo que también desempeñaba en el 2017 cuando se vinculó la actora a la entidad hospitalaria.
- Conoce a la actora porque ingresó a trabajar al Hospital San Isidro E.S.E. como auxiliar de enfermería, del 2017 al 2019 más o menos, en los servicios de asilo, hospitalización y traslado en ambulancia.
- Como coordinadora de enfermería debe supervisar las labores de las auxiliares de enfermería y las enfermeras. Entre las auxiliares de enfermería contratistas y las de planta no existe diferencia en lo atinente a las funciones que desarrollan.
- El cargo de auxiliar de enfermería desempeña funciones misionales del hospital.
- Los turnos son asignados por la coordinadora de enfermería, y las horas se asignan de acuerdo a las necesidades del servicio.
- Indicó que las auxiliares de enfermería de planta no laboran los fines de semana, ni festivos ni cumplen turnos nocturnos, dichos turnos son cubiertos por las auxiliares de enfermería contratistas.
- Señaló que todas las auxiliares tienen acceso a todos los insumos necesarios para la atención de los pacientes, y cuando se trata de elementos biomédicos deben velar por su cuidado.
- Los turnos son asignados mediante cuadros, en los cuales se verifica que la asignación de las horas fuera equitativa; en el caso de los contratistas si no se cumplía con un turno o todas las horas asignadas se descontaba de los honorarios. Señaló que el cambio de turno debía ser autorizado, esto en atención a que los cuadros de turnos ya estaban organizados y la falta de una persona acarrea que se debiera asignar a otra persona para el cumplimiento del turno. Cuando se ausentaban sin permiso y sin avisar se les hacía un llamado de atención y se hacía la anotación en el formato de evaluación del servicio.
- El pago de la seguridad social debía ser asumida por el contratista.
- De igual forma señaló que debido a la cantidad de pacientes se debía contratar personal adicional porque el personal de planta resulta insuficiente para prestar el servicio de salud.
- Los auxiliares de enfermería contratistas debían asistir a las capacitaciones que se daban los días jueves cuando estaban de turno.
- En el caso de la actora no existió interrupción en los contratos, uno empataba con el otro.

- Para el pago de los honorarios se debía pasar un informe de la supervisión por parte de ella como coordinadora de enfermería, y el contratista pasaba la cuenta de cobro.
- Los turnos eran de 12 horas de 7:00 am a 7:00 pm, y de 7:00 pm a 7:00 am. Las personas que entregan el turno no se pueden ir hasta que efectivamente llegue la compañera que recibe el turno.
- Cuando la actora no asistía a los turnos se le descontaban las horas de los honorarios.

**- La vocación de permanencia del cargo**

Tal como se detalló en el acápite de pruebas de esta providencia, la señora Morales Castaño suscribió sucesivos contratos de prestación de servicios, y este actuar que durante años frecuentó la administración constituye un serio indicativo de que el cargo que desempeñaba la demandante tenían vocación de permanencia, además de que había personal de planta que desarrollaba las mismas actividades para las cuales fue contratada; siendo por demás las labores que desempeñaba, funciones misionales del Hospital General San Isidro E.S.E. ya que estaban directamente relacionadas con el servicio de salud.

Así las cosas, al utilizar el Hospital General San Isidro E.S.E. este modelo de contratación se está abusando de la figura del contrato de prestación de servicios estatal, pues este se convalida para ejercer labores especializadas, en un tiempo delimitado.

**- El cumplimiento de órdenes**

Otro de los indicios que llevó a este Juez Plural a dilucidar la existencia de una relación subordinada entre la demandante y el Hospital General San Isidro E.S.E., es que de acuerdo a las pruebas que obran en el expediente, el servicio debía cumplirse de acuerdo con las directrices impartidas por la entidad, teniendo en cuenta los protocolos y guías establecidos para la atención de los pacientes, además del cumplimiento de turnos y las áreas donde se debía prestar el servicio de acuerdo al cuadro de turnos que era establecido por la Coordinadora de Enfermería.

La actividad desarrollada por la actora como auxiliar de enfermería, era de aquellas que perfectamente podía ser realizada por una auxiliar de enfermería de planta, tanto es así que la diferencia entre las auxiliares contratistas y de planta radicaba en la remuneración y en el cumplimiento de turnos nocturnos, los cuales eran asignados en exclusividad a las auxiliares contratistas, conforme a lo expresado por los testigos.

Igualmente, de las pruebas aportadas se deduce que la demandante no contaba con autonomía e independencia para realizar las labores encomendadas, pues cumplía su actividad de conformidad con el cronograma de turnos y se encontraba sometida a un horario establecido por el Hospital General San Isidro E.S.E. para prestar los servicios, además recibía una remuneración y prestaba personalmente el servicio para el cual fue vinculada, elementos propios de la relación laboral, no de un contrato de prestación de servicios.

#### **- Cumplimiento de horarios**

Como se ha reiterado a lo largo de esta sentencia la actora debía prestar sus servicios en turnos de 12 horas que podían ser diurnos que iban de 7:00 am a 7:00 pm o nocturnos que iban de 7:00 pm a 7:00 am; siendo contestes los testigos que rindieron declaración dentro del proceso, que dichos turnos eran asignados por la Coordinadora de Enfermería no pudiendo la accionante escoger en que turnos quería prestar el servicio, situación que fue reconocida por la propia Coordinadora de Enfermería la señora Orozco Agudelo quien en su declaración indicó que ella era la que organizaba los cuadros de turnos de cada mes, no pudiendo la actora cambiar un turno a menos que se tramitara el permiso para dicho cambio.

Es así como se demostró que el servicio de enfermería debía prestarse en un horario que no podía ser establecido por la auxiliar, sino que dependía directamente de la institución hospitalaria.

Así las cosas, se puede afirmar que el vínculo contractual que ligó a la actora con el Hospital General San Isidro E.S.E., trascendió más allá de lo pactado, convirtiéndose en una verdadera relación laboral, en la que estuvieron presentes los elementos esenciales antes mencionados: prestación personal del servicio, remuneración como contraprestación del servicio, subordinación y dependencia, por ello se declarará la existencia del silencio administrativo negativo y consecuencia se declarara su nulidad.

En consecuencia, se declararán no probadas las excepciones de "*inexistencia de la relación laboral, vocación legal y legítima de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y la entidad, cobro de lo no debido, prescripción, y abuso de la figura del contrato realidad*", planteadas por el Hospital General San Isidro E.S.E.

## Segundo Problema Jurídico

**¿Le asiste derecho a la señora Morales Castaño a que se le reconozca, liquide y paguen las prestaciones solicitadas en la demanda?**

**Tesis: la Sala defenderá la tesis de que a la demandante le asiste derecho a que se le pague una indemnización equivalente a las prestaciones sociales devengadas por los empleados de planta durante el período en que ejerció sus labores.**

Frente al restablecimiento del derecho en casos de contrato realidad, el Consejo de Estado en providencia del 15 de agosto de 2013<sup>3</sup> fue claro al manifestar que por el hecho de reconocer la relación laboral no se le puede otorgar a la demandante la calidad de empleado público.

Sin embargo, esto no obsta para que se le reconozcan a manera de indemnización las prestaciones sociales dejadas de percibir basados en los honorarios que devengó:

*El fundamento según el cual el contratista que desvirtúa su situación no se convierte automáticamente en empleado público, no restringe la posibilidad de que precisamente luego de probar la subordinación se acceda a la reparación del daño, que desde luego no podrá consistir en un restablecimiento del derecho como el reintegro, ni el pago de los emolumentos dejados de percibir, pues evidentemente el cargo no existe en la planta de personal, pero sí el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas (...).*

*Respecto a la liquidación de la condena, encuentra la Sala, que es razonable la posición que ha venido sosteniendo la Sección Segunda al ordenar a título de reparación del daño, el pago de las prestaciones sociales, con base en los honorarios pactados en el contrato, pues en razón a la inexistencia del cargo en la planta de personal dichos emolumentos son la única forma de tasar objetivamente los perjuicios, ya que la otra forma sería asimilarlo a un empleado de condiciones parecidas presentándose una situación subjetiva de la Administración para definir esta identidad, implicando reabrir la discusión al momento de ejecutar la sentencia<sup>4</sup> (Líneas fuera del texto).*

Para el caso *sub examine*, y en atención a lo solicitado en la demanda, se ordenará al Hospital General San Isidro E.S.E. reconocer y pagar a la demandante, teniendo como base

<sup>3</sup> consejo de estado; sala de lo contencioso administrativo; sección segunda; Subsección b; consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve; Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil trece (2013); radicación número: 18001-23-31-000-2001-00087-01(1622-12)

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Sent. del 19 de febrero de 2009. Rad. 3074-05. C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

los honorarios recibidos y el tiempo efectivamente laborado, las prestaciones a que un empleado de la entidad de igual categoría tendría derecho.

En cuanto a los aportes al sistema de seguridad social, el Máximo Tribunal Administrativo en providencia del 25 de agosto de 2016<sup>5</sup> estableció que:

*3.5 Síntesis de la Sala. A guisa de corolario de lo que se deja consignado, respecto de las controversias relacionadas con el contrato realidad, en particular en lo que concierne a la prescripción, han de tenerse en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales:*

*i) Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.*

*ii) Sin embargo, no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.*

*iii) Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.*

*iv) Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA).*

*v) Tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, de fecha veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16,

*indiscutibles, no son conciliables.*

*vi) El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral, pues el hecho de que esté concernido el derecho pensional de la persona (exactamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones), que por su naturaleza es imprescriptible, aquella no tiene la virtualidad de enervar la acción ni la pretensión principal (la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral).*

*vii) El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.*

*De igual modo, se unifica la jurisprudencia en lo que atañe a que (i) el consecuente reconocimiento de las prestaciones por la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales proceden a título de restablecimiento del derecho, y (ii) el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el maestro-contratista corresponderá a los honorarios pactados.*

*“...Pese a lo expuesto, la Sala aclara que la prescripción extintiva no es dable aplicar frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional, que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales...*

Quedó probado de los testimonios, además con las cláusulas de los contratos relativas a la afiliación de la contratista a la seguridad social, que la parte actora debió soportar con su propio peculio los aportes al sistema de seguridad social, y conforme a la jurisprudencia antes referida los aportes a pensión son imprescriptibles.

Y sobre la devolución de los aportes en salud y riesgos profesionales, en la reciente sentencia de unificación de Consejo de Estado, SUJ-025-CE-S2-20216, a la cual se ha hecho referencia, se dejó determinado como uno de los puntos precisamente a unificar, el

---

6 Sentencia del 09 de septiembre de 2021. Sala de lo Contencioso Administrativo, radicado 05001-23-33-000-2013-0041143 (1317-2016), demandante: Gloria Luz Manco Quiroz, demandado: Municipio de Medellín y otro

que atañe a la devolución de los aportes a la Seguridad Social, específicamente en salud efectuados por el contratista, aspecto sobre el cual se estableció claramente la siguiente subregla:

**1.0. Tercera cuestión: devolución de mayores aportes a la Seguridad Social en salud efectuados por el contratista, que demostró la existencia de la relación laboral estatal.**

(...)

**3.3.3. Improcedencia de la devolución de los aportes efectuados en exceso por el contratista al sistema de Seguridad Social en salud.**

163. *En atención a la naturaleza parafiscal de los recursos de la Seguridad Social, el párrafo del artículo 182 de la Ley 100 de 1993 ordena a las empresas promotoras de salud (EPS) manejar los recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados «en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad». Esto, porque tales dineros únicamente pueden ser previstos y empleados para garantizar la prestación de los servicios sanitarios en los dos regímenes (subsidiado y contributivo), sin que quepa destinarlos para otros presupuestos. Asimismo, estos recursos ostentan la condición de ingresos no gravados fiscalmente, pues su naturaleza parafiscal (establecida en la Ley 100 de 1993, en desarrollo del artículo 48 constitucional) prohíbe su destinación y utilización para fines distintos a los consagrados en ella.*

164. *Las anteriores razones han conducido a esta Sección a considerar improcedente la devolución de los aportes a salud realizados por el contratista, a pesar de que se haya declarado a su favor la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente. Como se ha indicado, en función de su naturaleza parafiscal, estos recursos son de obligatorio pago y recaudo para un fin específico y, por tanto, independientemente de que se haya prestado o no el servicio de salud, no constituyen un crédito a favor del interesado, pues su finalidad era garantizar la prestación de los servicios sanitarios para los dos regímenes que integran el sistema, «lo que excluye la posibilidad de titularidad que sobre los mismos pretenda el actor ejercer».*

165. *Por consiguiente, dado que corresponde al contratista sufragar dicha contribución, en tanto está obligado por la ley a efectuarla, no es procedente ordenar su devolución, aunque se haya declarado la existencia de una relación laboral encubierta. Además, reembolsar estos aportes implicaría contradecir al legislador, cuya voluntad, como se expuso, buscaba que su recaudo fuera directamente a la administradoras de servicios de salud, por tratarse, se itera, de contribuciones de pago obligatorio con una destinación específica y con carácter parafiscal.*

166. *En ese orden de ideas, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de precisar que, frente al hecho*

***consumado de la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por parte de la Administración, es improcedente el reembolso de los aportes que el contratista hubiese realizado de más, por constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.***”(resalta la Sala).

Por lo anterior, y toda vez que ha quedado debidamente zanjado el tema de devolución de los aportes asumidos por el contratista en el pronunciamiento referido respecto de los aportes en salud, y como se observa deja también inmerso lo que corresponde a los de ARL, aunque no se hace referencia a este último en la subregla establecida, que únicamente alude a los aportes en salud, el Tribunal da aplicación a tal posición y, en consecuencia, negará lo solicitado por los conceptos en mención.

Ahora, en lo atinente a la devolución de las sumas que fueron pagadas por el actor como cotización al sistema de seguridad social en pensión, el pronunciamiento de unificación no estableció una regla expresa de improcedencia sobre la restitución al demandante de los que debieron ser asumidos en su condición de contratista durante el tiempo en que se suscribieron contratos de prestación de servicios, como sí lo hizo en materia de salud y en gracia de discusión de ARL, como ya se anotó.

Ahora bien, considera la Sala que según la normativa parte de esos aportes los debió cubrir el patrono en los porcentajes señalados en la ley, debe la entidad devolverle a la demandante las sumas que ella aportó y que no se encuentren prescritas; eso sí, en los porcentajes que le corresponderían al empleador, salvo interrupciones, por lo que la actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora.

Se declarará, además, que el tiempo laborado por el demandante mediante contrato de prestación de servicios, salvo interrupciones, se debe computar para efectos pensionales.

### **Tercer problema jurídico**

**¿Se configuró la prescripción extintiva de los eventuales derechos laborales de la señora Morales Castaño, por no haberse presentado la reclamación ante la entidad dentro del término señalado en la jurisprudencia?**

**Tesis:** la Sala es de la tesis que en el *sub lite* no se presentó prescripción de derechos en relación en algunos de los contratos de prestación de servicios, ya que no transcurrieron más de 3 años entre la fecha de finalización de los mismos y la reclamación administrativa.

El artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 consagra: *“Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible”* (subrayado Sala de Decisión). Según lo señalado en la norma, la persona tendría 3 años desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible para realizar el reclamo respectivo, so pena que opere el aludido fenómeno procesal.

Es de aclarar que, conforme a la jurisprudencia antes transcrita, aunque se declare la existencia de un contrato realidad se hace necesario revisar si se configuró la prescripción del derecho a reclamar las prestaciones sociales derivadas de este, y para ello debe verificarse que la reclamación ante la entidad mediante la cual se solicite el reconocimiento de la relación laboral se haya presentado dentro del término de tres años, contados a partir de la terminación del vínculo contractual. Pese a ello, el Consejo de Estado también ha sido claro en exceptuar de esa prescripción los aportes a pensión, en atención a la condición periódica del derecho que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día, y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época.

CONTRATO NÚMERO	DURACIÓN
205 del 01 de julio al 31 de octubre de 2017	4 meses
352 del 01 de noviembre al 31 de diciembre de 2017	2 meses
039 del 05 de enero al 30 de junio de 2018	6 meses
176 del 07 de julio al 30 de septiembre de 2018	3 meses
346 del 01 de noviembre al 31 de diciembre de 2018	2 meses
003 del 04 de enero al 31 de marzo de 2019	3 meses
156 del 01 de abril al 31 de mayo de 2019	2 meses
284 del 01 de junio al 31 de julio de 2019	2 mes
Adición al contrato 284 del 01 de junio al 31 de agosto de 2019	1 mes de adición
493 del 01 al 30 de septiembre de 2019	1 mes
610 del 01 al 31 de octubre de 2019	1 mes
728 del 01 al 30 de noviembre de 2019	1 mes
882 del 01 al 31 de diciembre de 2019	1 mes
040 del 01 de enero al 31 de marzo de 2020	3 meses
Adición al contrato 040 del 01 al 30 de abril de 2020	1 mes
236 del 01 de mayo al 31 de julio de 2020	3 meses

Ahora bien, de acuerdo a lo probado dentro del expediente se tiene que entre los contratos nros. 205 del 01 de julio de 2017 al contrato 176 del 07 de julio de 2018 y el contrato 346

del 01 de noviembre de 2018 paso 31 días por lo que se considera que existió desvinculación. Es decir que entre los contratos nro. 205 del 01 de julio de 2017, 352 del 01 de noviembre de 2017, 039 del 05 de enero de 2018 y 176 del 07 de julio de 2018 que finalizó el 30 de septiembre de 2018, entre los cuales no existió interrupción, y la reclamación administrativa presentada el 30 de diciembre de 2020 no pasaron más de tres años, por lo que no existe prescripción en estos primeros contratos contrato.

Ahora bien, entre los contratos nros. 346 del 01 de noviembre de 2018, 003 del 04 de enero de 2019, 156 del 01 de abril de 2019, 284 del 01 de junio de 2019, 493 del 01 de septiembre de 2019, 610 del 01 de octubre de 2019, 728 del 01 de noviembre de 2019, 882 del 01 de diciembre de 2019, 040 del 01 de enero de 2020 y el 236 del 01 de mayo de 2020 que finalizó el 31 de julio de 2020 entre los cuales no existió interrupción, y la reclamación administrativa presentada el 30 de diciembre de 2020 no pasaron más de tres años, por lo que no existe prescripción en estos contratos.

Conforme a lo anterior, encuentra la sala que al haber sido presentada la petición mediante la cual se solicitó el reconocimiento de la relación laboral 20 de diciembre de 2020, es claro que la misma, contabilizando 3 años hacía atrás, abarcaría no solo el último contrato celebrado (que inició el 01 de mayo de 2020 y finalizó el 31 de julio de 2020), sino también los vínculos contractuales celebrados desde el 2017, por lo que en el presente asunto no se configuró la prescripción.

Es así como en relación con todos los contratos, salvo interrupciones, deberá el Hospital General San Isidro E.S.E. reconocer la totalidad de prestaciones y factores salariales a los que un empleado de igual categoría tendría derecho, además de tener la entidad que cancelar los valores que conforme a lo sostenido anteriormente debe devolver a la actora como pagos al sistema de seguridad social en el porcentaje que le correspondería al empleador.

Se declarará además que el tiempo laborado por la demandante mediante contratos de prestación de servicios, salvo sus interrupciones, se deberá computar para efectos pensionales.

Las sumas que debe cancelar la entidad serán ajustadas con sujeción a la siguiente fórmula:

$$VP = VH \frac{Ind. E.}{Ind. I.}$$

Dónde:

VP = Suma actualizada

VH = Suma a actualizar

Ind. F. = Índice de precios al consumidor vigente a la fecha de la sentencia.

Ind. I. = Índice de precios al consumidor vigente en cada uno de los meses en los que se causa el derecho.

Se aclara que, por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, conforme el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

### **Conclusiones**

De acuerdo a las pruebas que reposan dentro del expediente se puede inferir que en el vínculo contractual que unió a la señora Saray Morales Castaño y el Hospital General San Isidro E.S.E. se configuraron los elementos propios de una relación laboral, por lo que es procedente declarar la existencia del silencio negativo y en consecuencia su nulidad, ordenando reconocer todos los derechos que de una relación laboral se derivan por el periodo de tiempo que duraron los contratos salvo sus interrupciones.

### **Costas**

En el presente asunto se condenará en costas en el rubro de agencias en derecho, a la parte demandada, en atención a que la actora se vio en la necesidad de presentar una demanda y asumir el pago de un apoderado, lo cual se infiere, como mínimo, de las actuaciones procesales adelantadas por el togado, sumado a los gastos que se generan con un conflicto judicial de este tipo.

Así las cosas, y conforme al artículo 188 del CPACA, se condenará en costas a la parte demandada, las que se liquidarán de acuerdo al artículo 366 y siguientes del CGP.

Las agencias en derecho se tasan en un valor de \$2.000.000, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura, a favor de la parte demandante y a cargo del Hospital General San Isidro E.S.E.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN** del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: DECLÁRESE NO PROBADAS** las excepciones denominadas "*inexistencia de la relación laboral, vocación legal y legítima de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y la entidad, cobro de lo no debido, prescripción, y abuso de la figura del contrato realidad*", planteadas por el HOSPITAL GENERAL SAN ISIDRO E.S.E., según lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** la existencia del acto administrativo ficto o presunto, *mediante el cual negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales a favor de la señora SARAY JULIETH MORALES CASTAÑO solicitadas a través de la reclamación administrativa presentada ante la entidad el día 30 de diciembre de 2020, generadas en virtud de la vinculación laboral contractual y como consecuencia del contrato de trabajo que existió entre la actora y el Hospital General San Isidro E.S.E. durante los años 2017, 2018, 2019 y 2020.*

**TERCERO: DECLARAR** la nulidad del acto ficto a presunto por medio del cual el HOSPITAL GENERAL SAN ISIDRO E.S.E. *negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales a favor de la señora SARAY JULIETH MORALES CASTAÑO solicitadas a través de la reclamación administrativa presentada ante la entidad el día 30 de diciembre de 2020, generadas en virtud de la vinculación laboral contractual y como consecuencia del contrato de trabajo que existió entre la actora y el Hospital General San Isidro E.S.E. durante los años 2017, 2018, 2019 y 2020.*

**CUARTO: A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONDÉNASE** al HOSPITAL GENERAL SAN ISIDRO E.S.E. a pagar a la señora SARAY JULIETH MORALES CASTAÑO todas las prestaciones y factores salariales a los que un empleado de igual categoría tendría derecho, tomando como base el valor de los honorarios pactados en los contratos de prestación de servicios celebrados entre el 2017 y el 2020, por el periodo de tiempo que duraron los mismos.

Además, deberá devolver a la actora los valores que ella aportó al sistema de seguridad social en pensiones en el porcentaje que le correspondería al empleador y que fueran asumidos inicialmente por la demandante en el periodo que duraron los contratos de prestación de servicios, salvo las interrupciones; por lo que la demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga

de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora.

Se declarará además que el tiempo laborado por la demandante mediante contrato de prestación de servicios, salvo las interrupciones, se debe computar para efectos pensionales.

Los valores a pagar deberán ser reajustados conforme a la fórmula señalada en la parte considerativa de esta providencia.

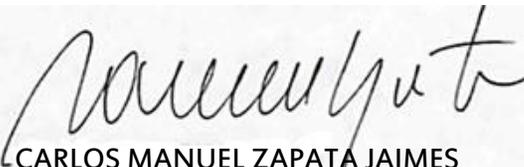
**QUINTO:** La demandada deberá dar cumplimiento de la sentencia en los términos señalados en el artículo 192 del CPACA.

**SEXTO: CONDENAR EN COSTAS** a cargo del **HOSPITAL GENERAL SAN ISIDRO E.S.E.**, liquídense por secretaría una vez ejecutoriada la presente. Fíjense agencias en derecho en la suma de \$2.000.000 favor de la parte demandante.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Sentencia proferida en Sala de Decisión realizada el .23 de febrero de 2023, conforme acta nro. 010 de la misma fecha



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

**Magistrado Ponente**



FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN

**Magistrado**

**Salva Parcialmente el voto**



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

**Magistrado**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
ESTADO ELECTRÓNICO**

Notificación por Estado Electrónico nro. 033 del 27 de febrero de 2023.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Manizales, veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

<b>RADICACIÓN</b>	17001-23-33-000-2022-00284-00
<b>CLASE</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>DEMANDANTE</b>	GIRALDO ARCESIO CASTILLO ORTEGA
<b>DEMANDADO</b>	MUNICIPIO DE MANIZALES, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI, INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVIAS, CSS CONSTRUCTORA S.A.

Procede la Sala Primera del Tribunal Administrativo de Caldas a decidir sobre el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto por la parte demandante, contra el auto proferido por esta Corporación el día 02 de febrero de 2023.

### RECURSO

La parte actora inconforme con la decisión adoptada mediante auto del 02 de febrero de 2023, presentó recurso de reposición en subsidio el de apelación.

Para sustentar el recurso arguye que, la causal de rechazo, la "*Caducidad del medio de control*" invocada por el Tribunal no aplica al presente caso, ya que se realiza juicios parciales de lo narrado en algunos hechos, sin que medie un estudio preliminar de las aspiraciones indemnizatorias por el daño causado a la parte que representa por parte de la administración demandada, y apoyado en jurisprudencia que adjudican valor de "*acto administrativo*" a la decisión tomada por un inspector de policía dentro de un proceso policivo reglado por norma especial contenida en el Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana – Ley 1801 de 2016.

### CONSIDERACIONES

Como el actor presenta recurso de reposición y en subsidio apelación, tenemos que, conforme al artículo 242 del CPACA, contra todo auto procede recurso de reposición, por lo que la Sala procede a decidir en primer momento este recurso.

En un primer momento encuentra la Sala que, el señor Giraldo Arcesio Castillo Ortega mediante apoderado judicial, presentó demanda de reparación directa contra el municipio de Manizales, Agencia Nacional de Infraestructura Ani, Instituto Nacional de Vías INVIAS, CSS Constructora S.A., solicitando se declare a las accionadas responsables administrativamente por los perjuicios que afirma le causaron con ocasión del proceso de restitución del predio que ocupaba y en donde funcionaba el Vivero Manantial de su propiedad.

Como hechos principales señaló que, en el mes de septiembre de 2007 el actor hizo ocupación de un predio ubicado en la vía panamericana para la instalación de un vivero, conocido como el Vivero Manantial. Que mediante fallo del 17 de junio de 2014 un juzgado ordenó la restitución del predio a nombre de un particular, sin embargo, mediante tutela se dejó sin efectos esa sentencia.

Posteriormente el 27 de febrero de 2018, el actor inició un proceso de adquisición por prescripción del inmueble identificado con ficha catastral 17-001-01-04-00-00-0511-0001-000000000 y con folio de matrícula inmobiliaria 100-100552 que había venido ocupando desde el 2007, correspondiendo su conocimiento al Juzgado Once Municipal proceso identificado con el radicado 2018-00123. El Juzgado de conocimiento mediante fallo del 17 de marzo de 2019 determinó que el inmueble pertenecía al municipio de Manizales, por lo que negó las pretensiones del actor, ordenándole al municipio de Manizales iniciar el proceso de restitución de dicho predio, el cual estaba catalogado como una zona verde.

El municipio de Manizales por intermedio de la Inspección Segunda Urbana de Policía inició el proceso, por lo que mediante decisión del 16 de marzo de 2021 ordenó la restitución del predio en mención, la cual se se hizo efectiva el 06 de agosto de 2021.

De otro lado, el actor señaló que, en virtud del desalojo del cual fue objeto de manera injustificada, se le causaron unos daños no solo materiales sino también morales, teniendo en cuenta que el Vivero Manantial estuvo en funcionamiento desde el 2007 hasta la orden de desalojo que tuvo origen en el trámite de restitución que adelantó el Inspector Segundo Urbano de Policía.

Ahora bien, contrario a lo esgrimido por la parte actora en el recurso de reposición, en el auto objeto de inconformidad no se hace un análisis parcial de las pretensiones del actor, puesto que es claro que la teoría del caso en el que sustenta las pretensiones, gira entorno

a probar que el origen del daño, cuyo resarcimiento se persigue, es el procedimiento adelantado por la Inspección Segunda de Policía en virtud del cual se expidió la Resolución nro. 22456 del 16 de marzo de 2021 por medio de la cual se ordena la restitución del lote de terreno utilizada por parte del señor Castillo Ortega para ejercer actividad comercial de "viverista", toda vez que, indicó que, dicho trámite no solo fue adelantado por un funcionario que carecía de competencia, sino que además no se observó el procedimiento establecido para los procesos de restitución de bienes inmuebles, lo que derivó no solo en la violación al debido proceso sino en el quebrantamiento al derecho de defensa del actor.

Así las cosas, y contrario a lo considerado por la parte actora en el recurso de reposición, es claro que el actor cuestiona la legalidad de los actos administrativos en virtud de los cuales se ordena la restitución del predio y el consecuente desalojo del actor.

De otro lado, se hace énfasis en que la pretensión principal de la parte actora está dirigida a declarar que la entidad demandada es responsable por el desalojo del cual fue objeto de manera injustificada, el cual le generó unos daños no solo materiales sino también morales, teniendo en cuenta que el Vivero Manantial estuvo en funcionamiento desde el 2007 hasta la orden de desalojo que tuvo origen en el trámite de restitución que adelantó el Inspector Segundo Urbano de Policía.

Conforme a lo anterior, y pese a que el actor alega en el recurso que los daños sufridos se dan como consecuencia de la materialización del desalojo del cual fue objeto, lo cierto es que, de acuerdo a los fundamentos facticos y de derecho, lo que en el fondo discute es la legalidad de los actos administrativos que dieron lugar a la restitución del bien inmueble donde el actor tenía ubicado el vivero que configuraba su actividad comercial.

Es así como se puede evidenciar que, lo que en realidad se pretende cuestionar, es precisamente la legalidad de tales actos, más aún cuando se itera los fundamentos de derecho de las pretensiones están encaminados a desvirtuar la legalidad de los actos administrativos dictados en el proceso de restitución del predio donde funcionaba el vivero propiedad del actor, por parte de la Inspección Segunda de Policía.

Sumado a ello, no se expone como fundamento de la demanda, que en la diligencia de desalojo del predio se hubiera incurrido en alguna arbitrariedad que fuese la génesis del daño, o que se alegara que el mismo se realizó de manera irregular, sino que a juicio del actor, el daño se originó en las actuaciones administrativas adelantadas por parte del Inspector Segundo de Policía, en el cual se expidió el acto administrativo que ordenó la

recuperación del predio que venía ocupando el señor Castillo Ortega y que fuera propiedad del municipio de Manizales, las cuales tilda de irregulares.

Respecto del medio de control procedente, en asuntos como el aquí discutido, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha expuesto:

"...

#### **4.2. Presupuestos de procedencia de la reparación directa y de la nulidad y restablecimiento del derecho**

El artículo 90 de la Constitución señala que: *"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste"*.

[...]

De este modo, con el fin de lograr la protección o el resarcimiento del derecho sustancial lesionado, el interesado puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para lo cual, dependiendo de la fuente del daño, debe ejercer los medios de control establecidos por el legislador - *nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa o de controversias contractuales*-, de ahí que la efectividad o no de los derechos derivados del artículo 90 dependan de la interposición de esos medios procesales<sup>2</sup>.

**La escogencia de los medios de control –Ley 1437 de 2011- en ejercicio de los cuales se deben tramitar los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido.**

[...]

**Por lo general, el restablecimiento del derecho surge de la anulación del acto; no obstante, existen eventos en los que no es posible volver al estado anterior de la expedición del acto administrativo o en los que sus efectos negativos no desaparecen por el restablecimiento que sigue a la anulación, como el caso de los perjuicios morales.**

**Para lo anterior, el legislador previó la posibilidad de que el afectado, en ejercicio de la pretensión prevista en el artículo 138 *ejusdem*, en concordancia con el inciso primero del artículo 90 de la Constitución**

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Tercera Subsección A; Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO; Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020); Radicación número: 08001-23-33-000-2017-01242-01(62071)

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C - 286 del 3 de mayo de 2017, M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado, exp: D-11669.

**Política, pueda solicitar, además del restablecimiento del derecho, la reparación de los daños causados con el acto ilegal<sup>3</sup>.**

**De otra parte, la reparación directa es pertinente en los casos en los que la afectación se deriva de un hecho, omisión, operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad<sup>4</sup>.**

[...]

La Sección también ha señalado que este medio de control *–reparación directa–* es el mecanismo procesal idóneo para obtener el resarcimiento de los perjuicios derivados de la revocatoria o de la nulidad de un acto administrativo favorable para su destinatario<sup>5</sup>.

Por otra parte, la Sala se ha referido a la procedencia de la nulidad y restablecimiento del derecho cuando el perjuicio alegado surge de la ilegalidad del acto administrativo y la operación administrativa solo se realizó con el fin de acatar la decisión tomada por la Administración, en los siguientes términos<sup>6</sup>:

*“(...) La operación administrativa es comprensiva de las medidas de ejecución de una o varias decisiones administrativas, sin que aquellas puedan considerarse desligadas de éstas, ni en su legalidad ni en sus alcances o contenidos. **Pero es claro, no se repite, que cuando el perjuicio nace de la ilegalidad de la decisión administrativa (acto administrativo) y su ejecución no hace sino acatarla, la acción deberá ser de restablecimiento;** cuando el daño proviene de la irregular ejecución de un acto que no se cuestiona en su legalidad, la acción será de reparación directa y deberá centrarse su cuestionamiento en los actos materiales de ejecución de la decisión administrativa, pero sin omitir en esa evaluación el alcance de dicha decisión, por ser, en definitiva, la que delimita los poderes de ejecución de la administración; como será de reparación directa también cuando el acto, en sí, no es ilegal pero es la fuente del perjuicio por implicar rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas. La responsabilidad por la operación administrativa, concebida ésta como el conjunto de actuaciones cumplidas dentro de un procedimiento administrativo dado que culmina irregularmente o no culmina, no es nueva en la jurisprudencia de la Sala”* (se destaca).

Como consecuencia, cuando una decisión se adopta mediante un acto administrativo y los presuntos efectos dañinos se derivan de lo decidido u ordenado, se debe acudir a la nulidad y restablecimiento del derecho; ahora bien, si lo que se alega es que el daño no proviene del acto administrativo, sino de la materialización de la decisión para indicar que su

<sup>3</sup> “Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; **también podrá solicitar que se le repare el daño**” (se resalta).

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2006, expediente 16079, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Igualmente, en sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de noviembre de 2017, exp: 59.236.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de abril de 2003, radicación 26437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 17 de agosto de 1995, C.P: Carlos Betancur Jaramillo, exp.7095.

origen fue una operación administrativa, se tendría que demostrar que la ejecución de los actos materiales no cumplieron la decisión administrativa.

En conclusión, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado, los hechos de la demanda y los fundamentos de derecho, se *itera* que, lo procedente en el presente asunto era una demanda de nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se ordenó la recuperación del predio donde funcionada el vivero "El Manantial" y allí hacer el reclamo indemnizatorio por los perjuicios que supuestamente sufrió el actor, es decir el respectivo restablecimiento del derecho, dado que el daño que se reclama tiene como causa una decisión administrativa contenida en la Resolución nro. 22456 del 16 de marzo de 2021 por medio de la cual se ordena la restitución del lote de terreno utilizada por parte del señor Castillo Ortega para ejercer actividad comercial de "viverista".

Conforme a lo anterior, se encuentra que los perjuicios que alega el actor tuvieron origen en la Resolución nro. 22456 del 16 de marzo de 2021 por medio de la cual se ordenó la restitución del lote de terreno utilizada por parte del señor Castillo Ortega para ejercer actividad comercial de "viverista" identificado con ficha catastral 17-001-01-04-00-00-0511-0001-0000000000 y con folio de matrícula inmobiliaria 100-100552.

Así las cosas, el término para presentar la demanda se debió ejercer, dentro de los 4 meses siguientes a la ejecución del acto, esto es, a la realización de la diligencia de desalojo, lo cual sucedió el 6 de agosto de 2021.

En este orden de ideas, resulta claro para esta Sala que, los 4 meses con que contaba el actor para demandar se vencían el 7 de diciembre del año 2021, pero la misma fue presentada el 23 de noviembre de 2022, por lo que se encuentra vencido el término y en consecuencia acaeció la caducidad.

En este sentido y encontrando que operó el fenómeno de caducidad del medio del control no se repone el auto por medio del cual se rechazó la demanda.

Respecto del trámite del recurso de apelación interpuesto contra autos el artículo 244 modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021 establece:

**ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS.** <Artículo modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.

2. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el juez o magistrado dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación, resolverá si lo concede o no, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.

De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron.

Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

4. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, se solicita en subsidio se conceda recurso de apelación, visible a PDF nro. 13 del expediente digital, que el mismo fue interpuesto y sustentado por el apoderado de la parte demandante, encontrándose dentro del término oportuno para ello conforme a la constancia secretarial visible en PDF nro. 14 del cuaderno digital, se concederá la alzada en el efecto suspensivo de conformidad con lo dispuesto en numeral 1 del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas

#### **RESUELVE**

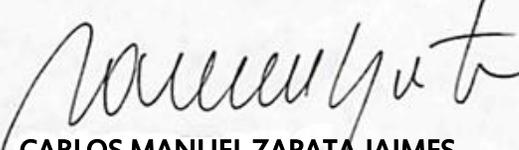
**PRIMERO: NO REPONER** el auto del 02 de febrero de 2023 mediante el cual se rechaza de plano la demanda instaurada por **GIRALDO ARCESIO CASTILLO ORTEGA** contra **EL MUNICIPIO DE MANIZALES, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI, INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVIAS, CSS CONSTRUCTORA S.A.**

**SEGUNDO: CONCEDER** en el efecto suspensivo el recurso de alzada presentado por la **GIRALDO ARCESIO CASTILLO ORTEGA** contra el auto que rechaza la demanda.

**TERCERO:** Una vez en firme el presente auto, envíese el expediente al H. Consejo de Estado, para que allí se desate el respectivo recurso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada el 23 de febrero de 2023, conforme acta nro. 010 de la misma fecha.

  
**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
Magistrado Ponente

  
**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**  
Magistrado

  
**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
ESTADO ELECTRÓNICO  
Notificación por Estado Electrónico nro. 033 del 27 de febrero de 2023.