

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
Magistrado Sustanciador: Fernando Alberto Álvarez Beltrán

Manizales, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Se procede a fijar fecha para la audiencia de conciliación necesaria previa la resolución de concesión del recurso de apelación, contemplada en el artículo 70 de la ley 1395 de 2010; ello en cumplimiento a lo dispuesto por el Consejo de Estado en el presente asunto. En consecuencia, se convoca a la referida diligencia el día **MARTES VEINTICINCO (25) DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023) A LAS ONCE DE LA MAÑANA (11:00 a.m.)**, dentro del proceso que en ejercicio del medio de control de **Reparación directa** que promovió el señor **Eduardo Cifuentes Giraldo y otros** contra el **Departamento de Caldas - Municipio de Salamina – Instituto Nacional de Vías – INVÍAS -**, radicado número **17 001 23 00 000 2010 00315 00**.

Advierte este Despacho que dicha audiencia se realizará mediante la plataforma LifeSize, y que, en caso de requerir allegar algún memorial como sustituciones, renunciaciones de poderes u otros documentos para que sean tenidos en cuenta en la audiencia, se sirvan remitirlos previamente **a más tardar el día anterior a la celebración de la misma, únicamente al correo tadmin02cld@notificacionesri.gov.co**

De igual manera, **se allega en esta providencia el enlace para el ingreso a la audiencia que se convoca**, el cual corresponde a la conexión mediante plataforma Lifesize:

<https://call.lifesizecloud.com/17839033>

Se recomienda a las partes, e intervinientes que antes de ingresar a la plataforma de Lifesize verifiquen su conexión a internet, así como el correcto funcionamiento de la cámara y el micrófono del dispositivo a través del cual ingresarán a la audiencia virtual convocada.

Notifíquese

Firmado Por:
Fernando Alberto Alvarez Beltran
Magistrado
Despacho 02
Tribunal Administrativo De Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b3395ea6391cc9f3863fe9368d26e64c924c665b0920c283f7156f14fd00708c**

Documento generado en 11/04/2023 03:36:11 PM

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

17-001-23-33-000-2013-00331-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 140

Procede la Sala Unitaria a dar cumplimiento al fallo de tutela proferido por el H. Consejo de estado - Sección Quinta, el 2 de marzo de 2023, con el cual ordenó a esta corporación judicial proferir un auto de reemplazo, dentro del proceso **EJECUTIVO, A CONTINUACIÓN DE SENTENCIA**, que promovió el señor **ALBERTO ORREGO URIBE** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.

ANTECEDENTES

LA DEMANDA Y EL MANDAMIENTO EJECUTIVO

Con el libelo visible a folios 1 y 2 del cuaderno N° 4, solicitó la parte actora se librara mandamiento de pago contra la UGPP por las siguientes sumas: (i) 394'698.153 por concepto de capital, debidamente indexado; y (ii) \$ 7'523.536 por los intereses generados entre la fecha de ejecutoria de la sentencia base de recaudo, hasta la presentación de la demanda de ejecución.

Como fundamento de su pretensión de ejecución, esgrimió la parte ejecutante las sentencias proferidas por esta jurisdicción, con las cuales se ordenó a la accionada reliquidar la pensión de jubilación con base en el 75% de lo devengado en el último año de servicios.

Con proveído que milita de folios 40 a 42 del mismo cuaderno, el Tribunal libró mandamiento ejecutivo en contra de la UGPP y a favor del accionante **ALBERTO ORREGO URIBE**, por: **(i) TRESCIENTOS QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL PESOS**

(315'473.456) por concepto de capital; y (ii) TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS DOS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS (39'402.748) por intereses de mora, además de las mesadas pensionales e intereses que se causen hasta el pago definitivo de la obligación.

LAS PROVIDENCIAS OBJETO DE LA ORDEN DE TUTELA

❖ Mediante auto de 7 de junio de 2022, el Tribunal resolvió el recurso de reposición interpuesto por la UGPP contra el mandamiento ejecutivo librado en su contra y a favor del demandante, providencia en la que, además de confirmar la orden de ejecución, la Sala Unitaria dispuso: *“Los dineros que se recauden como consecuencia de la providencia impugnada, serán puestos en una cuenta especial, hasta tanto se pronuncie el Consejo de Estado de manera definitiva sobre el recurso de revisión aludido, a efectos de evitarle eventuales riesgos patrimoniales al Estado. Sin embargo, al ejecutante le será pagada su pensión mensual en la forma como judicialmente se ordenó reliquidarla”* /fl. 87 cdno, 1/.

Lo anterior, teniendo en cuenta que actualmente cursa ante el Consejo de Estado recurso extraordinario de revisión contra las sentencias que sirven de título de recaudo.

❖ El ejecutante ORREGO URIBE interpuso recurso de reposición contra la decisión referida, siendo confirmada con auto de 31 de agosto de 2022 /fls. 108-111/.

LA ORDEN DE TUTELA

El Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta, con ponencia de la Magistrada Rocío Araújo Oñate, ante demanda de tutela promovida por el señor ALBERTO ORREGO URIBE contra esta corporación judicial, decidió:

“PRIMERO: REVOCAR la providencia del 18 de noviembre de 2022 dictada por la Sección Tercera - Subsección “C” del Consejo de Estado que DECLARÓ LA IMPROCEDENCIA del mecanismo de amparo y, en su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, al

acceso a la administración de justicia y al debido proceso del señor Alberto Orrego Uribe, conforme a la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: DEJAR sin efectos el auto del 7 de junio de 2022, proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas en el proceso ejecutivo identificado con el N.º 17001-23-33-000-2013-00331-00, que decidió: “Los dineros que se recauden como consecuencia de la providencia impugnada, serán puestos en una cuenta especial, hasta tanto se pronuncie el Consejo de Estado de manera definitiva sobre el recurso de revisión aludido, a efectos de evitarle eventuales riesgos patrimoniales al Estado. Sin embargo, al ejecutante le será pagada su pensión mensual en la forma como judicialmente se ordenó reliquidarla”.

TERCERO: DEJAR sin efectos el auto del 31 de agosto de 2022 que confirmó la decisión de “conservar temporalmente en una cuenta especial los dineros producto de la medida cautelar” y el auto del 14 de julio de 2022, ambos proferidos por el Tribunal Administrativo de Caldas al interior del expediente referenciado en el ordinal anterior.

CUARTO: ORDENAR que se profiera una providencia de reemplazo dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión, conforme a los parámetros señalados en la parte motiva de este proveído.”
/Destacado del Tribunal/.

En ese orden, dando acatamiento a la providencia proferida por la superioridad, el Tribunal procede a pronunciarse nuevamente sobre el recurso de reposición interpuesto por la UGPP contra el mandamiento ejecutivo, conforme a los lineamientos establecidos en sede de tutela.

**CONSIDERACIONES
DE LA
SALA UNITARIA**

Pretende la UGPP a través del recurso de reposición, se revoque el auto con el cual este Tribunal libró mandamiento de pago en su contra y a favor del señor ALBERTO ORREGO URIBE, por las sumas provenientes de la reliquidación pensional ordenada por esta jurisdicción especializada.

Como base del reproche, manifiesta la accionada que actualmente cursa un recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado frente a las sentencias que sirven de base a la ejecución, por lo que, a su juicio, esa entidad se encuentra ante la imposibilidad de dar cabal materialización a la orden judicial.

Con el escrito de reposición, la UGPP aportó fotocopia del proveído dictado por el H. Consejo de Estado - Sección Primera, el 2 de julio de 2021, donde funge como Magistrada Sustanciadora la Doctora Nubia Margot Peña Garzón. Con esta decisión, el órgano supremo de esta jurisdicción admitió el recurso extraordinario de revisión presentado por la entidad pensional contra la sentencia de esa misma corporación, que confirmó la orden de reajuste pensional proferida por este Tribunal, y ordenó darle el trámite previsto en el canon 253 del C/CA /fls. 54-55/.

Y es precisamente al acudir a este texto normativo, que el Tribunal halla elementos para denegar los motivos que soportan el recurso de primer grado o reposición, en la medida que como acertadamente lo expresa el ejecutante, el trámite de este recurso extraordinario no tiene efectos de suspensión sobre la materialización de la orden judicial. La norma vigente, modificada por el canon 69 de la Ley 2080 de 2021, es del siguiente tenor literal:

“Recibido el expediente, el magistrado ponente resolverá sobre la admisión del recurso. Si este se inadmite por no reunir los requisitos formales exigidos en el artículo 252, se concederá al recurrente un plazo de

cinco (5) días para subsanar los defectos advertidos.

El recurso se rechazará cuando:

1. No se presente en el término legal.
2. Haya sido formulado por quien carece de legitimación para hacerlo.
3. No se subsanen en término las falencias advertidas en la inadmisión.

Admitido el recurso, este auto se notificará personalmente a la otra parte y al Ministerio Público para que lo contesten dentro de los diez (10) días siguientes, si a bien lo tienen, y pidan pruebas.

Dentro de este trámite no se podrán proponer excepciones previas y tampoco procederá la reforma del recurso de revisión.

PARÁGRAFO. En ningún caso, el trámite del recurso de revisión suspende el cumplimiento de la sentencia” /Destaca el Tribunal/.

Así las cosas, las normas que gobiernan esta institución procesal son diáfanos al prescribir que el trámite de la revisión en modo alguno tiene la potencialidad de suspender, impedir o perturbar el cumplimiento de la sentencia, fallo que en este caso es la génesis de la demanda ejecutiva, a lo que ha de sumarse que en el caso concreto, el Consejo de Estado negó la solicitud de suspensión de las sentencias base de la ejecución, medida cautelar que había impetrado la UGPP dentro del mismo escenario adjetivo o procesal.

Por ende, el hecho de que actualmente se encuentre en trámite este recurso, no se perfila como argumento válido para desatender la orden judicial tendiente al reajuste de la pensión del señor ALBERTO ORREGO URIBE, decisión judicial adoptada por este Tribunal y confirmada por el Consejo de Estado, así como tampoco constituye planteamiento válido para reponer el mandamiento de pago.

Por lo demás, y a título de reiteración, en el caso que ocupa la atención del Tribunal, el título ejecutivo se encuentra constituido por la sentencia dictada el 26 de agosto de 2014 por esta corporación, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con radicado 2013-00331-00, en el que fungió como demandante el señor ALBERTO ORREGO URIBE y como demandada la UGPP, providencia en la cual este órgano judicial decidió, con base en el siguiente tenor literal /fls.4-24/:

“(…) DECLÁRANSE (i) la nulidad parcial de la Resolución N° 28133 del tres (3) de octubre de 2002 emanada de Cajanal EICE, (ii) la nulidad plena de la Resolución N° 5482 del diecinueve (19) de septiembre de 2003 proferida por la misma Caja de Previsión, y (iii) la nulidad de las Resoluciones Nos. RDP 19795 del diecisiete (17) de diciembre de 2012 y RDP 015230 del cuatro (4) de abril de 2013 expedidas por la UGPP.

A título de restablecimiento del derecho, ORDÉNASE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, reliquidar la pensión de jubilación del señor ALBERTO ORREGO URIBE, identificado con C.C. 4.319.662, con un monto equivalente al 75% del promedio, debidamente indexado, de todos los factores salariales percibidos durante el año 1993 (último año de servicios como servidor público), esto es, teniendo en cuenta, además de la asignación básica, el incremento por antigüedad, la prima técnica, la bonificación por servicios prestados, la prima de vacaciones, la prima de servicios y la prima de navidad; reajuste pensional que ha de hacerse efectivo desde el momento en que el derecho se hizo exigible (3 de noviembre de 2003).

ORDÉNASE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP pagar al señor ALBERTO ORREGO URIBE las sumas de dinero dejadas de percibir equivalentes a la diferencia entre lo efectivamente recibido por él como pensión de jubilación y lo que le corresponde al liquidarse dicha prestación, con base en lo aquí ordenado y teniendo en cuenta la fórmula citada en la parte motiva de esta providencia”.

También se indicó que el fallo de primera instancia fue confirmado en su integridad por el Consejo de Estado - Sección 2ª, con sentencia de 20 de febrero de 2020, la que milita de folios 25 a 33 del cuaderno N° 4, y que el ejecutante presentó la cuenta de cobro a la UGPP el 16 de febrero de 2021 a través de correo electrónico /fl. 37/, frente a la cual manifestó en el libelo ejecutivo, que la accionada no ha dado cumplimiento.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala Unitaria itera los planteamientos plasmados en el auto recurrido, en tanto se encuentra frente a una obligación que cumple con los parámetros del artículo 422 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y las pautas trazadas por el H. Consejo de Estado sobre los requisitos del documento base de la ejecución, pues la obligación reclamada reviste las siguientes características:

- (i) **Es clara**, atendiendo a que el contenido de la condena impuesta es diáfano, esto es, se entiende en un solo sentido.
- (ii) **Es expresa**, en tanto emana de la redacción misma de las providencias que le sirven de base.
- (iii) **Es exigible**, por no hallarse sometida a plazo o condición diferente de los términos de ley, específicamente el previsto en el artículo 192 inc. 2º de

la Ley 1437 de 2011 (10 meses a partir de la ejecutoria de la sentencia), lapso que en el *sub lite* se encuentra superado.

Colofón de lo expuesto, es verdad que el recurso extraordinario de revisión que actualmente cursa contra las sentencias proferidas dentro del proceso declarativo, no tiene la virtualidad de suspender o materialicen las ordenes en ellas contenidas, ello por expresa disposición del artículo 253 parágrafo del C/CA, y aunque estrictamente no se han suspendido el cumplimiento de los fallos materia del recurso, lo que sí se había dispuesto era que el producto de ellas fueran depositados transitoriamente en una cuenta especial, y ante la orden de tutela y que la UGPP no ha aportado nuevos elementos de juicio que conlleven a reponer el auto con el cual se libró orden de pago dentro de este trámite ejecutivo, fuerza inexorablemente a imprimirle confirmación.

Es por ello que,

RESUELVE

CONFÍRMASE el auto con el cual el Tribunal libró mandamiento de pago, dentro del proceso **EJECUTIVO A CONTINUACIÓN DE SENTENCIA** promovido por el señor **ALBERTO ORREGO URIBE** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

17-001-33-39-008-2017-00283-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, treinta y uno (31) de MARZO de dos mil veintitrés (2023)

S. 045

La Sala 4ª de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida por el Juzgado 8º Administrativo de Manizales, con la cual accedió a las pretensiones formuladas por la señora **MARIA INÉS LÓPEZ HINCAPIÉ** dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** por ella promovido contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.

ANTECEDENTES

PRETENSIONES

Impetra la parte actora se declaren nulas las Resoluciones RDP 042868 de 15 de noviembre de 2016 y RDP 007533 de 27 de febrero de 2017, con las cuales se negó la pensión de sobrevivientes a la señora **NORMA CONSTANZA LÓPEZ HINCAPIÉ** y, en consecuencia, se disponga dicho reconocimiento prestacional desde el 10 de marzo de 2016, se actualicen las sumas reconocidas con base en lo dispuesto en el artículo 187 del C/CA y se condene en costas a la UGPP.

CAUSA PETENDI.

- El 11 de marzo de 1993 CAJANAL reconoció una pensión de jubilación a favor de la señora MORELIA HINCAPIÉ DE LÓPEZ, quien falleció el 9 de marzo de 2016. Su hija, la señora NORMA CONSTANZA LÓPEZ HINCAPIÉ, dependía económicamente de la pensionada, por tratarse de una persona declarada interdicta en sede judicial por incapacidad mental, y quien actúa a través de su curadora MARIA INÉS LÓPEZ HINCAPIÉ.

- El 16 de septiembre de 2016 solicitó el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, que fue denegado a través de los actos demandados.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

La parte actora invoca como vulnerado el artículo 47 literal c) de la Ley 100 de 1993, exponiendo de manera sucinta que conforme al texto legal en mención, los hijos inválidos que dependan económicamente del pensionado tienen derecho al reconocimiento de la pensión de vejez, condición que ostenta la demandante según las pruebas que obran en el expediente.

CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR

La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-**, en escrito obrante de folios 80 a 85 del cuaderno principal, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, para lo cual adujo que la negativa adoptada por la entidad obedeció a los preceptos constitucionales y legales.

Como medios exceptivos planteó los de “PROCEDER LEGAL DE LA ENTIDAD DEMANDADA”, basada en que la parte actora no acreditó el requisito de la invalidez, pues el dictamen aportado no corresponde a una copia auténtica, además, carece de fecha de expedición y número de dictamen, y no fue expedido por una autoridad competente; además, la sentencia de interdicción judicial aportada en copia simple tampoco tiene valor probatorio; “BUENA FE”

señalando que las decisiones tomadas por la entidad están debidamente fundamentadas; “PRESCRIPCIÓN”, y “LA GENÉRICA”.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Jueza 8ª Administrativa accedió las pretensiones de la parte demandante /fls. 101-115 cdno.1/.

Luego de hacer alusión a las normas que gobiernan el reconocimiento de la sustitución pensional, estimó que se encuentra debidamente probado el estado de invalidez de la accionante a través del dictamen expedido por su EPS, entidad que a voces del artículo 41 de la Ley 100 de 1993 ostenta competencia para expedir dicha prueba, agregando que la Corte Constitucional ha señalado que existe libertad probatoria en punto a la acreditación de esta condición, en el marco de los procedimientos de reconocimiento prestacional. También dijo que el dictamen está fechado, contrario a lo afirmado por la UGPP, y que si bien no tiene un número consecutivo, esto no resulta relevante frente a su contenido, la fecha de la estructuración y el porcentaje de pérdida de capacidad laboral, aspectos no controvertidos por la UGPP.

Expuso que las copias de la sentencia que declaró la interdicción de la accionante son auténticas, y que si bien el dictamen de pérdida de capacidad laboral obra en copia simple, ostenta pleno valor probatorio en virtud de lo establecido en los artículos 243 a 245 de la Ley 1564 de 2012, al no haber sido tachado de falso, postura que fundamentó en la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 28 de agosto de 2013 (Exp. 25.022), y el reconocimiento de que esta hermenéutica constituye la tendencia procesal vigente, que propende por abandonar la rigidez de anteriores esquemas procesales. Agrega que, en todo caso, el estado de invalidez por incapacidad mental está documentado también con las sentencias que declararon la interdicción judicial de la demandante.

Con base en lo expuesto, estimó cumplidos a cabalidad los requisitos de ley, por lo que concedió la pensión reclamada.

EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO

Con escrito obrante de folios 117 a 123 del cuaderno principal, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP, apeló la sentencia de primera instancia.

En esencia, reprodujo en su integridad el escrito con el cual contestó la demanda en este juicio subjetivo de anulación. Citando la sentencia T-730 de 2017, esgrimió que los documentos necesarios para reconocer la pensión de sobrevivientes o la sustitución pensional son aquellos que demuestren el parentesco con el pensionado, la dependencia económica y el estado de invalidez. Acto seguido, insistió que la accionante no acreditó el lleno de los requisitos para acceder a la sustitución pensional, reiterando que el dictamen de pérdida de capacidad laboral fue aportado en copia simple, carece de fecha y de número consecutivo, y lo propio ocurre con la sentencia que declaró la interdicción judicial de la demandante, a quien le corresponde la carga de acreditación de los pedimentos de ley para acceder al derecho.

Para finalizar, impetra se revoque la condena en costas en primera instancia, pues su actuación estuvo ceñida a los postulados de la buena fe.

CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

Pretende la parte demandante se anulen los actos con los cuales la UGPP negó a la demandante el reconocimiento de la sustitución pensional por el fallecimiento de la señora MORELIA HINCAPIÉ DE LÓPEZ y en su lugar, se disponga el reconocimiento de dicha prestación.

PROBLEMA JURÍDICO

Atendiendo la postura de la apelante y lo decidido por la funcionaria judicial de primera instancia, el problema jurídico a resolver en el presente asunto se contrae a la dilucidación del siguiente interrogante:

¿La accionante NORMA CONSTANZA LÓPEZ HINCAPIÉ cumple los requisitos de ley para el reconocimiento de la sustitución de la pensión que en vida devengaba la señora MORELIA HINCAPIÉ DE LÓPEZ?

(I)

LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL

No existe discusión en el plenario acerca del régimen normativo aplicable a la sustitución pensional impetrada, en la medida que está acreditado que la señora MORELIA HINCAPIÉ DE LÓPEZ falleció el 9 de marzo de 2016, por lo que las normas llamadas a gobernar la situación que se analiza por esta Sala son las plasmadas en la Ley 100 de 1993, que consagra en su canon 47:

“ARTÍCULO 47. BENEFICIARIOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

...

...

c) <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, esto es, que no tienen ingresos adicionales, mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuando hay invalidez se aplicará el criterio

previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;(...) /Resalta el Tribunal/.

Entretanto, el artículo 38 del mismo esquema disposicional establece que *“Para los efectos del presente capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral”*.

No ha de desconocerse que la sustitución pensional tiene un vínculo directo con postulados constitucionales de capital importancia, como el mínimo vital y la protección de la familia, a través del aseguramiento de los medios de subsistencia digna una vez sobreviene el fallecimiento titular de una pensión.

La H. Corte Constitucional, en sentencia T-584 de 2011 con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, indicó acerca de este punto:

“2.2.1 Relevancia constitucional del derecho al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que la pensión de sobrevivientes, anteriormente conocida como sustitución pensional, es una prestación social fundada en los principios de solidaridad y de universalidad de la seguridad social, que busca garantizar a los familiares de la persona afiliada fallecida, una estabilidad económica suficiente para asegurar su subsistencia en condiciones dignas, máxime, cuando dicha prestación es la única fuente de ingreso de sus beneficiarios, que tiene por fin evitar una situación de desamparo. En este último caso la naturaleza de la pensión de sobrevivientes siempre estará ligada a la protección del derecho fundamental al mínimo vital^[1] y por tanto, adquiere el carácter de fundamental.

En ese sentido, esta Corporación, a través de la sentencia C-617 de 2001 dijo que esta prestación *“busca impedir que,*

ocurrida la muerte de una persona, quienes dependían de ella se vean obligados a soportar individualmente las cargas materiales y espirituales de su fallecimiento”^[2] y, con ello se busca mantener el *statu quo* de los familiares del trabajador a fin de “garantizar a sus beneficiarios el acceso a los recursos necesarios para continuar viviendo en condiciones dignas, tal como la hacían durante la vida del causante.”^[3]

...

Se tiene entonces que (i) el derecho a la pensión de sobrevivientes integra el derecho a la seguridad social, (ii) tiene un contenido patrimonial, (iii) **para su reconocimiento se deben cumplir los requisitos y condiciones señalados por la ley** (iv) existe un nexo entre el derecho a la pensión de sobrevivientes y la eficacia de derechos fundamentales, razón por la que la jurisprudencia ha considerado que el reconocimiento de esa prestación económica adquiere el rango de fundamental cuando ésta constituye la única fuente de ingreso o la principal de la familia del causante.” /Sub líneas son del Tribunal/.

Volviendo al ámbito del debate judicial y retomando el contenido del artículo 47 literal c) de la Ley 100 de 1993, tienen derecho a la sustitución pensional los hijos inválidos que acrediten un vínculo económico con el pensionado, de lo que emerge que quien pretenda acceder a esta prestación deben probar el parentesco, la condición de dependencia económica y la invalidez, que se traduce en la pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, según la definición legal.

Respecto al parentesco y la dependencia económica no existe discusión entre las partes, pues tanto en los actos demandados como en el libelo de contestación de la demanda, la UGPP reconoció de forma expresa que la accionante NORMA CONSTANZA LÓPEZ HINCAPIÉ acreditó ante esa entidad su

condición de hija de la señora MORELIA HINCAPIÉ DE LÓPEZ, a quien la entonces vigente CAJANAL EICE le había reconcido una pensión de jubilación por medio de la Resolución N° 13691 de 11 de marzo de 1993, acto que milita de folios 23 a 25 del cuaderno principal.

El punto de litigio surge por cuanto la entidad accionada, indica que el dictamen de pérdida de capacidad laboral de la accionante no cumple con los parámetros legales y carece de valor probatorio, esencialmente por haber sido aportado en copia simple y no ser expedido por una entidad competente.

El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el texto 142 del Decreto 019 de 2012, establece en lo pertinente sobre el particular:

“El estado de *invalidez* será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de *invalidez* vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.

Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de *invalidez* y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de *invalidez* y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de *Invalidez* del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de *Invalidez*, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.

El acto que declara la *invalidez* que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional (...)” /Resalta la Sala/.

La jurisprudencia en lo contencioso administrativo ha reiterado que entidades como las aseguradoras que cubren el riesgo de la invalidez y las EPS, cuentan con habilitación legal para determinar en una primera oportunidad el grado de menoscabo en la capacidad laboral, así como su porcentaje y origen. El Consejo de Estado, acogiéndose a las pautas trazadas por la Corte Constitucional, estableció lo siguiente (sentencia de 21 de junio de 2018, M.P. William Hernández Gómez, Exp. 05001-23-33-000-2014-00622-01 (4160-2016):

“Ahora bien, en tratándose de la prueba de la pérdida de capacidad laboral ha señalado la Corte Constitucional¹ que las normas del régimen general deben ser analizadas en concordancia con el principio de libertad probatoria, que deriva del debido proceso. En efecto, aunque los artículos que regulan el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de un hijo o familiar en situación de discapacidad, señalan que es «inválido» quien presenta una pérdida de capacidad laboral superior al 50% y tal circunstancia se prueba mediante un dictamen expedido por las autoridades ya mencionadas, esto no obsta para que se admita la presentación de otros medios que sean igualmente conducentes que sea útil para la formación del convencimiento del juez, para demostrar la pérdida de capacidad laboral del beneficiario.

¹ Corte Constitucional, sentencia T-373 de 2015. Sentencia del 23 de junio de 2015. Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Referencia: Expediente T-4.786.938.

En el sub lite vale la pena señalar que si bien es cierto, el dictamen de pérdida de capacidad laboral de la aquí demandante es aportado por la Fundación Médico Preventiva S.A. y no la Junta Regional o Nacional de Calificación de Invalidez, dicho documento tiene plena validez, en virtud de lo previsto en el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, el cual señala que las Entidades Promotoras de Salud EPS, entre otras, pueden determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias.

En consecuencia, el dictamen de pérdida de capacidad laboral de la señora Amparo expedido por su EPS deberá ser tenido en cuenta, aunado a ello y acorde con los apartes jurisprudenciales expuestos en precedencia, son válidos otros medios de prueba que demuestren la circunstancia de invalidez”/ Destacado del Tribunal/.

En el sub lite, fue aportado con la demanda el documento expedido por el profesional JHON BYRON RAMÍREZ BURITICÁ, médico laboral de COSMITET y la FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA, correspondiente al control de invalidez de la afiliada NORMA CONSTANZA LÓPEZ HINCAPIÉ, llevado a cabo el 19 de abril de 2016, en el que hace constar que la paciente fue dictaminada con una pérdida de capacidad laboral equivalente al 67.80% por TRASTORNO GENERALIZADO DEL DESARROLLO, con fecha de estructuración del 24 de septiembre de 2012, y que persisten las causas que motivaron dicha calificación /fl. 41 cdno. 1/.

En consonancia con lo establecido por el canon 41 de la Ley 100 de 1993 y la regla hermenéutica adoptada tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, este Tribunal comparte la conclusión a la que arribó la jueza de primera instancia, quien determinó que el estado de invalidez de la señora LÓPEZ HINCAPIÉ fue acreditado debidamente con miras a acceder a la

sustitución de la pensión de su madre, la señora MORELIA HINCAPIÉ DE LÓPEZ, fallecida en 2016.

El documento allegado por la parte actora cumple cabalmente con los postulados de ley, en la medida que emana de un profesional adscrito a la red de servicios de la institución a la que se halla afiliada la accionante y en cuanto a su contenido, determina de manera clara el porcentaje de pérdida de capacidad laboral, su origen y la fecha de estructuración, y se encuentra datado el 19 de abril de 2016, contrario a lo afirmado erróneamente por la UGPP, quien echó de menos la fecha del certificado médico. Lo anterior, aunado a la expresa habilitación que el canon legal en cita le brinda a las EPS para dictaminar en primera oportunidad el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral, permite convalidar la fuerza probatoria que ostenta el instrumento documental en mención, conforme lo concluyó la funcionaria judicial en primera instancia.

No obstante, el principal argumento de la UGPP para negar el reconocimiento de la sustitución pensional a la accionante consiste en que no acreditó su condición de inválida, por el hecho de haber aportado el documento en copia simple, planteamiento que resulta a todas luces inadmisibles para el Tribunal, en cuanto implica llevar las formas documentales a un extremo inflexible, a tal punto que conllevó a desconocer la prerrogativa fundamental a la seguridad social (art. 48 C.P.) de un sujeto de especial protección constitucional como la demandante, quien, atendiendo a su condición mental, tiene derecho a un estándar superior de protección de sus derechos, conforme lo establece el artículo 13, último inciso, del estatuto fundamental².

Como bien lo anotó la jueza en el fallo apelado, la tendencia de la legislación vigente apunta hacia la eliminación de obstáculos para el pleno ejercicio de los derechos, más aún cuando se trata de requisitos que no se avienen a los mandatos de lealtad y buena fe que se derivan del postulado constitucional contenido en el canon 83 de la Carta. De ello dan fe los artículos 215 inciso

² “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

1° de la Ley 1437 de 2011 (derogado por el art. 626 literal a) del CGP) y 244 a 246 del estatuto procesal general, que establecen la presunción de autenticidad de los documentos aportados en copia mientras no hayan sido tachados, y la equiparación del valor probatorio de las copias respecto al ejemplar original, salvo disposición legal en contrario.

La postura en mención tampoco ha sido ajena al ámbito jurisprudencial, en el que, a partir de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y la efectividad de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, se ha dejado en claro que la aportación del original del dictamen de pérdida de capacidad laboral no constituye un requisito para el reconocimiento prestacional.

Así lo estableció el Consejo de Estado en fallo de 18 de noviembre de 2020, con ponencia del magistrado Gabriel Valbuena Hernández, (Exp. 25000-23-42-000-2015-03844-01(0891-19):

“La necesidad de aportar el dictamen de pérdida de capacidad en copia auténtica.

La entidad demandada negó la petición relativa a la pensión de sobrevivientes, con fundamento en que el dictamen de pérdida de la capacidad laboral fue entregado en copia simple.

En su recurso de apelación la entidad reiteró que de acuerdo con lo establecido en el artículo 245 del Código de Procedimiento Civil, se requiere la copia original del dictamen de pérdida de capacidad laboral.

Es necesario señalar que desde la entrada en vigencia del Código General del Proceso³, se abandonó el atavismo

³ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 25 de junio de 2014, expediente 49.299, magistrado ponente: Enrique Gil Botero. En esa decisión se estableció que el Código General del Proceso está vigente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo desde el 1 de enero de 2014.

jurídico consistente en requerir documentos originales o copias auténticas. Concretamente en los artículos 244, 245 y 246 de la normativa se estableció lo siguiente:

...
...

A partir de lo anterior, está claro que la entidad demandada no debía solicitar copia auténtica u original del dictamen de pérdida de capacidad laboral.

Ahora bien, la entidad también se refirió al artículo 41 de la Ley 100 de 1993, en la cual se establece cómo se califica la invalidez, y la participación de la junta de calificación de invalidez.

En la disposición se estableció que en primer lugar le corresponde al Instituto de Seguros Sociales, a la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES- (como en el caso concreto), a las Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, a determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias.

Es importante notar que en la norma no se hace referencia en la necesidad de aportar este dictamen en original o en copia auténtica para ningún otro trámite” /Resalta el Tribunal/.

En sede administrativa, así como en este juicio subjetivo de anulación, la UGPP nunca tachó o cuestionó el contenido del dictamen de pérdida de capacidad laboral de la señora NORMA CONSTANZA LÓPEZ HINCAPIÉ, limitándose a negar el reconocimiento pensional por haberlo aportado en copia simple y de esta manera, introdujo un elemento no previsto en la legislación que dio al traste con la efectividad de dicha prerrogativa, pero

además, desatendió de forma grave los mandatos legales que de tiempo atrás, han eliminado este tipo de prácticas o exigencias que no se avienen a los mandatos constitucionales de protección, más aun cuando se trata de un sujeto que goza de un ámbito de protección mayor.

Por modo, la sola aportación del documento en copia simple, cuando no existen dudas ni tachas frente al contenido del concepto médico, no resulta válido ni admisible como planteamiento para negar el derecho reclamado, más aun cuando como se anticipó, además del estado de invalidez, la propia UGPP reconoció como acreditados el parentesco con la pensionada y la dependencia económica de su hija. Así las cosas, no existen motivos que conlleven a reconsiderar la decisión de primera instancia, a la que habrá de imprimírsele confirmación.

LAS COSTAS EN PRIMERA INSTANCIA

La UGPP también cuestiona la condena en costas efectuada en su contra en el fallo censurado, arguyendo sobre el particular que la conducta por ella desplegada estuvo en todo momento cobijada por la buena fe, y que no procedía su imposición de forma automática.

En sentir de la Sala, dicha intelección no está llamada a salir avante, no solo por cuanto a voces del artículo 188 de la Ley 1437/11⁴ la sentencia debe disponer sobre la condenación en costas, sino también por cuanto, al acudirse al Código General del Proceso, su artículo 365 numeral 1 consagra que “Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso...”⁵, sin atarse de modo alguno a la conducta que hubiere reflejado en el trámite procesal.

Además, el inciso 2° del canon 188 del C/CA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 únicamente permite al juez administrativo abstenerse de proferir condena en costas tratándose de la parte actora, cuando su demanda

⁴ Dice a letra la norma: “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”.

⁵ Cabe mencionar que dicha disposición se encontraba regulada de manera equivalente en el derogado artículo 392-1 del CPC.

no esté desprovista de fundamento legal, pero ninguna regulación al respecto contiene tratándose de la parte accionada.

En este orden, debe tenerse presente que desde la entrada en vigencia del Código de lo Contencioso Administrativo (C/CA) previsto en la Ley 1437/11, la condena en costas no se halla condicionada a la actividad o conducta desplegada por los sujetos procesales (criterio subjetivo) -como sí acaecía en el otrora vigente Decreto 01/84-, sino que su imposición en sentencia encuentra como cardinal criterio la parte que resulte desfavorecida con la decisión de mérito que se dicte y la causación efectiva de las mismas (criterio objetivo-valorativo).

En este orden de ideas, no encuentra este Juez Plural que la condena en costas ordenada por el Juez *A quo* en contra de la entidad llamada por pasiva amerite ser reconsiderada.

COSTAS

Con fundamento en el artículo 365 numeral 3 del Código General del Proceso (CGP), se condenará en costas a la parte demandada. Sin agencias en derecho en esta instancia por no haberse causado.

En mérito de lo expuesto, la **SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL** del Tribunal Administrativo De Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

CONFIRMASE la sentencia proferida por el Juzgado 8º Administrativo de Manizales, con la cual accedió a las pretensiones formuladas por la señora **MARIA INÉS LÓPEZ HINCAPIÉ** como curadora de **NORMA CONSTANZA LÓPEZ HINCAPIÉ** dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** por ella promovido contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**.

COSTAS en esta instancia a cargo de la UGPP. Sin agencias en derecho por no haberse causado.

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

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

NOTIFÍQUESE

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

A. de Sustanciación: 058-2023
Asunto: Segunda instancia
Medio control: Reparación directa
No. Radicación: 17-001-33-33-004-2017-00489-02
Demandante: Michael Stiven Pineda y
otros
Demandado: Nación – Rama Judicial y
Fiscalía General.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023).

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, profirió sentencia el 30 de septiembre de 2022. La anterior providencia fue notificada el día 3 de octubre de 2022.

El **demandante** presentó recurso de apelación el 18 de octubre de 2022, en consecuencia, por reunir los requisitos legales y de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado a las partes.

Notifíquese

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dohor Edwin Varón Vivas', written over a horizontal line.

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

A. de Sustanciación: 059-2023
Asunto: Segunda instancia
Medio control: Nulidad y Restablecimiento
No. Radicación: 17-001-33-33-008-2018-00115-02
Demandante: Diana María García
Demandado: Municipio de Palestina

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023).

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, profirió sentencia el 15 de diciembre de 2022. La anterior providencia fue notificada el día 16 de diciembre de 2022.

El **demandante** presentó recurso de apelación el 18 de enero de 2023, en consecuencia, por reunir los requisitos legales y de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado a las partes.

Notifíquese

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes.

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

A. de Sustanciación: 063-2023
Asunto: Segunda instancia
Medio control: Nulidad y Restablecimiento
No. Radicación: 17-001-33-33-008-2018-00174-02
Demandante: Mauricio Mejía Valencia
Demandado: Departamento de Caldas

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023).

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, profirió sentencia el 21 de noviembre de 2022. La anterior providencia fue notificada el día 22 de noviembre de 2022.

La **parte demandante** presentó recurso de apelación el 12 de diciembre de 2022, en consecuencia, por reunir los requisitos legales y de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado a las partes.

Notifíquese

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes that form a unique and somewhat abstract representation of the name.

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

A. de Sustanciación: 062-2023
Asunto: Segunda instancia
Medio control: Reparación Directa
No. Radicación: **17-001-33-33-008-2018-00451-02**
Demandante: Diana Marcela Ruiz Osorio
Demandado: Nación – Rama Judicial y
Fiscalía General de la Nación

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023).

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, profirió sentencia el 25 de noviembre de 2022. La anterior providencia fue notificada el día 25 de noviembre de 2022.

La **parte demandante** presentó recurso de apelación el 12 de diciembre de 2022, en consecuencia, por reunir los requisitos legales y de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado a las partes.

Notifíquese

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes.

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

A. de Sustanciación: 060-2023
Asunto: Segunda instancia
Medio control: Nulidad y Restablecimiento
No. Radicación: 17-001-33-33-008-2019-00077-02
Demandante: Colpensiones
Demandado: Carmen Ligia Hernández

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023).

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, profirió sentencia el 16 de noviembre de 2022. La anterior providencia fue notificada el día 16 de noviembre de 2022.

La **parte demandada** presentó recurso de apelación el 30 de noviembre de 2022, en consecuencia, por reunir los requisitos legales y de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado a las partes.

Notifíquese

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes.

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

A. de Sustanciación: 061-2023
Asunto: Segunda instancia
Medio control: Nulidad y Restablecimiento
No. Radicación: 17-001-33-33-009-2020-00144-02
Demandante: Luis Ángel Talaga
Demandado: Cremil

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023).

El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Manizales, profirió sentencia el 12 de diciembre de 2022. La anterior providencia fue notificada el día 12 de diciembre de 2022.

La **parte demandante** presentó recurso de apelación el 19 de diciembre de 2022, en consecuencia, por reunir los requisitos legales y de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado a las partes.

Notifíquese

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dohor Edwin Varón Vivas', written over a horizontal line.

DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

17-001-33-39-008-2020-00206-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: **AUGUSTO MORALES VALENCIA**

Manizales, treinta y uno (31) de **MARZO** de dos mil veintitrés (2023)

S. 044

La Sala 4ª de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados **AUGUSTO MORALES VALENCIA**, quien la preside, **AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN** y **PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía del recurso de apelación interpuesto por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES** contra la sentencia emanada del Juzgado 8º Administrativo de Manizales, con la cual accedió las pretensiones formuladas por el señor **ALEXANDER CORTÉS LEAL** dentro del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido contra dicha entidad.

ANTECEDENTES

PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA

- I) Se declaren nulas las Resoluciones SUB 65265 de 18 de marzo de 2019 y DPE 13570 de 18 de noviembre de 2019.

- II) Se condene a COLPENSIONES a reajustar su pensión de jubilación con la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios, se paguen las diferencias entre las mesadas reliquidadas y las reconocidas y se reconozcan intereses moratorios.

CAUSA PETENDI

- El accionante laboró al servicio del INPEC entre 1992 y 2014, por lo que COLPENSIONES le reconoció una pensión de jubilación, en cuya liquidación no tuvo en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios.
- Solicitó a la demandada la reliquidación de su pensión de jubilación con la inclusión de lo devengado en el último año de servicios, petición resuelta negativamente a través de los actos demandados.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Invocó la parte actora como vulnerados los artículos 2, 13, 25 y 28 de la Constitución Política; las Leyes 53 de 1887, 153 de 1887, 32 de 1986, 4ª de 1992, 100 de 1993 (arts. 140-141); los Decretos 3135/68, 1848/69, 1045/78 (art. 5), 407/94 (art. 168), 1158/94, 2090/03 (art. 8), 2655/14, y el Código Sustantivo del Trabajo, art. 21.

Expone en síntesis que el accionante tenía la condición de servidor del INPEC a la fecha de entrada de los Decretos 407/94 y 2090/03, por lo que es sujeto de aplicación íntegra de los preceptos del régimen previsto para los miembros de dicho instituto en la Ley 32 de 1986 y con ello, su pensión debió liquidarse con todo lo devengado en el último año de servicios y no con el promedio de lo percibido en los últimos 10 años, como lo hizo COLPENSIONES. Anota que el Acto Legislativo 01 de 2005 respetó los derechos adquiridos por los servidores del sistema penitenciario, cuya pensión debe liquidarse o computarse teniendo en cuenta los factores establecidos en la Ley 4ª de 1966 y el Decreto 1743 de la misma anualidad.

CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR

La **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES** contestó la demanda de manera oportuna oponiéndose a las pretensiones de la parte

actora, al considerar que los actos administrativos demandados se ajustan a las normas que les sirven de base (PDF N° 12).

Formuló las excepciones denominadas ‘AUSENCIA DEL DERECHO RECLAMADO- APLICACIÓN NORMATIVA Y RELIQUIDACIÓN PENSIONAL’, aduciendo que de las normas pensionales anteriores a la Ley 100 de 1993 únicamente es preciso aplicar la edad, el tiempo de servicios y la tasa de reemplazo, en tanto el IBL y los factores salariales a computar se ciñen a lo establecido en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994; ‘IMPROCEDENCIA DE TOMAR TODOS LOS FACTORES SALARIALES DEVENGADOS’, porque el cómputo pensional únicamente procede con base en el Decreto 1158 de 1994; ‘IMPROCEDENCIA DE RELIQUIDAR LA PRESTACIÓN PENSIONAL’, pues el IBL se liquida con base en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993; ‘PRESCRIPCIÓN DEL REAJUSTE DE LA MESADA PENSIONAL’, con base en los Decretos 3135/68 y 1848/69; ‘IMPROCEDENCIA DE LOS INTERESES MORATORIOS POR NO DAR CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 192 DEL CPACA’, plantea que los intereses de mora no nacen de forma automática, sino que precisan de la solicitud de la parte interesada; ‘BUENA FE’, atendiendo el mandato establecido en el artículo 83 de la Carta Política; y las ‘DECLARABLES DE OFICIO’.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Jueza 8ª Administrativa de Manizales accedió parcialmente a las pretensiones de la parte demandante (PDF N° 40).

Precisó la funcionaria judicial que de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2005, los servidores del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC se hallan gobernados en su situación pensional por el Decreto 2090/03, salvo aquellos que para la data de entrada en vigencia de esta norma ya estuvieran vinculados a la institución, quienes tienen derecho a la aplicación de la Ley 32 de 1986. En cuanto a los factores a tener en cuenta para el ajuste pensional, acudió a la regla jurisprudencial establecida por el Consejo de Estado, ¹en virtud de la cual deben tenerse en cuenta aquellos consagrados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

¹ Sentencia de 11 de abril de 2019, M.P. Sandra Lizeth Ibarra Vélez, Radicación número:

Al evaluar el caso concreto, determinó que el accionante hacía parte del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC al momento de la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003, por lo que su régimen pensional es el establecido en la Ley 32 de 1986, y en tal sentido, dispuso el reajuste de su pensión con base en los factores enlistados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, es decir, la asignación básica, la bonificación por servicios prestados, las primas de servicios, de navidad y de vacaciones, y los auxilios de alimentación y de transporte, al paso que denegó la inclusión de las primas de riesgo y de capacitación como dragoneante, la bonificación por recreación y el subsidio familiar, por cuanto además de no estar consagrados como factores salariales en dicha norma, tampoco ostentan tal condición, según expresa disposición de las normas que los establecieron.

EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO

Con el memorial visible en el archivo N°42 del expediente digital, COLPENSIONES apeló la sentencia de primera instancia, esgrimiendo que la jueza no expuso argumentos suficientes para orientar su análisis por lo establecido con base en el Decreto 1045/78 y no en el Decreto 1158/94. Acota que si bien esa entidad aplicó al reconocimiento pensional del demandante el régimen previsto en la Ley 32 de 1986, esta norma tiene un vacío en punto a la forma de liquidación de la prestación pensional, por lo que la única forma de llenarlo es acudiendo al artículo 21 de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta que el actor adquirió su estatus pensional en el año 2012.

A continuación, explica que la Corte Constitucional en las Sentencias C-258/13 y SU-230 /15 estableció de forma categórica que el IBL no hace parte de los beneficios del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que se limita a la edad, tiempo de servicios o semanas cotizadas y la tasa de reemplazo del régimen anterior.

**CONSIDERACIONES
DE LA
SALA DE DECISIÓN**

Pretende por modo la parte actora se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales COLPENSIONES negó la reliquidación de su pensión de jubilación con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

PROBLEMAS JURÍDICOS

Atendiendo a la postura erigida por la apelante y a lo decidido por el Juez de primera instancia, el problema jurídico a resolver en el presente asunto se contrae a la dilucidación del siguiente interrogante:

- *¿Cuál es el IBL y qué factores salariales debían tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación de la accionante?*

(I)

LO PROBADO EN LA ACTUACIÓN

Se ha acreditado lo siguiente:

- i. Según certificado visible en la página 6 del documento PDF N° 3, el demandante laboró al servicio del INPEC como dragoneante desde el 18 de noviembre de 1992 al 28 de febrero de 2014.
- ii. Atendiendo también a los certificados de factores salariales que obran en el plenario (pág. 9), el demandante durante el último año de servicios (28 de febrero de 2013 al 28 de febrero de 2014), percibió sueldo, prima de riesgo, subsidios de alimentación y de unidad familiar, auxilio de transporte, bonificación por recreación, primas de vacaciones, de navidad y de servicios, prima de seguridad y de capacitación.
- iii. A través de la Resolución GNR 225768 de 18 de junio de 2014, COLPENSIONES reconoció una pensión de jubilación a favor del demandante

ALEXANDER CORTÉS LEAL, en cuantía de \$ 1'182.109, con base en el régimen previsto en la Ley 32 de 1986 (PDF N°4, págs. 16-19). Dicho acto fue modificado a través de la Resolución VPB 544 de 9 de enero de 2015, con la que la cuantía de la mesada pensional aumentó a \$ 1'919.196 (págs. 20- 25).

(II)

ALCANCE DEL RÉGIMEN PENSIONAL DE LOS MIEMBROS DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA DEL INPEC

La Ley 32 de 1986 “Por la cual se adopta el Estatuto Orgánico del Cuerpo de Custodia y Vigilancia”, establecía lo siguiente:

“ARTÍCULO 96. PENSIÓN DE JUBILACIÓN: Los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación al cumplir veinte (20) años de servicio, continuos o discontinuos al servicio de la guardia nacional, sin tener en cuenta su edad.

...

...

...

ARTÍCULO 114. NORMAS SUBSIDIARIAS: En los aspectos no previstos en esta ley o en sus decretos reglamentarios, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional, se les aplicarán las normas vigentes para los empleados públicos nacionales” /Resalta el Tribunal/.

A su turno, la Ley Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) dispuso conferir facultades extraordinarias al presidente de la República para regular el régimen pensional de los servidores pertenecientes al sistema carcelario, sin introducir desmejoras en los derechos y garantías de los que gozaban (art. 172), al paso que el canon 140 de la Ley 100 de 1993 estableció sobre este grupo de empleados públicos, lo siguiente:

“ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional

expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos” /Resaltado extra texto/.

En virtud de dichos mandatos, fue proferido el Decreto 407 de 1994 (publicado en el Diario oficial N° 41.233 de 21 de febrero de ese año), que estableció en lo pertinente (art. 168):

“Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, que a la fecha de la vigencia del presente decreto se encuentren prestando sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación en los términos establecidos en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986. El tiempo de servicio prestado en la fuerza pública se tendrá en cuenta para estos efectos (...)

PARÁGRAFO 1º. Las personas que ingresen a partir de la vigencia de este decreto, al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, tendrán derecho a una pensión de vejez en los términos que establezca el Gobierno Nacional, en desarrollo del artículo 140 de la Ley 100 de 1993 para las actividades de alto riesgo (...)” /Resaltado del Tribunal/.

Finalmente, fue proferido el Decreto 2090 de 2003, norma que define las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores e introdujo modificaciones en los beneficios prestacionales asignados a este segmento poblacional. En el caso de las normas previstas en la Ley 32 de 1986, el ordenamiento decretal en cita estableció nuevas condiciones para su

aplicación:

“ARTÍCULO 6. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Quienes a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto hubieren cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial, tendrán derecho a que, una vez cumplido el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, esta les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo.

PARÁGRAFO. Para poder ejercer los derechos que se establecen en el presente decreto cuando las personas se encuentren cubiertas por el régimen de transición, deberán cumplir en adición a los requisitos especiales aquí señalados, los previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003”
/Resaltado del Tribunal/.

En concordancia con el texto de esta norma, este Tribunal, basándose en la postura inicialmente pregonada por el Consejo de Estado, exigía que aquellas personas que pretendieran adquirir su derecho pensional con base en el régimen que otrora amparaba a los servidores del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC (Ley 32 de 1986), debían cumplir, además de los requisitos especiales, alguna de las pautas consagradas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que consagra el régimen de transición del sistema pensional general.

El raciocinio del supremo tribunal de lo contencioso administrativo que avalaba dicha postura era del siguiente tenor²:

“(…) MIEMBROS DEL CUERPO DE CUSTODIA Y

² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “B” C.P.: Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del doce (12) de abril de dos mil once (2011) Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00286-00(AC).

VIGILANCIA PENITENCIARIA INPEC - Régimen de transición. Régimen pensional

El artículo 168 del Decreto 407 de 1994, derogado por el artículo 11 del Decreto 2090 de 2003, estableció que los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que a la fecha de su entrada en vigencia, esto es, el 21 de febrero de 1994 se encontraran prestando sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tendrían derecho a gozar de una pensión de jubilación en los términos previstos en la Ley 32 de 1986. En efecto, el artículo 96 de la citada Ley 32 de 1986, disponía los requisitos necesarios para reconocer la pensión de jubilación a los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional del INPEC. Así se lee en la referida norma: (...). No obstante lo anterior, el 1 de abril de 1994 entró a regir el Sistema de Seguridad Social en pensiones para el nivel nacional, creado por la Ley 100 de 1993 el cual dispuso la aplicación general de sus disposiciones (artículo 11) y no incluyó al INPEC dentro de los exceptuados de las mismas (artículo 279). Sin embargo, la citada Ley 100 de 1993 al establecer el régimen transición, previsto en su artículo 36, permitió que la situación particular de los empleados que se encontraban, en ese momento, próximos a adquirir su estatus pensional, se siguiera rigiendo, en cuanto a la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión, por las disposiciones normativas existentes con anterioridad a la entrada en vigencia del nuevo régimen general de pensiones. (...) Sobre este particular, debe decirse que la disposición en materia pensional vigente antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, para los empleados oficiales del orden nacional era la Ley 33 de 1985 la cual, si bien es cierto en su

artículo 1 fijó los requisitos de tiempo y edad necesarios para el reconocimiento de una pensión de jubilación no lo es menos, que excluyó de esta regla a los empleados oficiales que disfrutaban de un régimen especial de pensiones, como es el caso de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional del INPEC. (...) Bajo estos supuestos, para que a un empleado del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, le fuera reconocida una pensión de jubilación con aplicación del régimen especial previsto en los artículos 96 de la Ley 32 de 1986 y 168 del Decreto 407 de 1994 debía acreditar una de las condiciones descritas en el artículo 36 de la citada Ley 100 de 1993, estas son, edad o tiempo de servicio (...)” /Negrillas fuera de texto/.

No obstante, la jurisprudencia más reciente de esa corporación ha recogido dicha posición, para dar cabida a una hermenéutica más consecuente con el mandato constitucional de favorabilidad en materia laboral (art. 53 C.P.). Por modo, en la actualidad interpreta que para que una persona sea beneficiaria del régimen de transición consagrado en el artículo 6 del Decreto 2090 de 2003, y con ello, se le apliquen los mandatos de la Ley 32 de 1986, únicamente debe acreditar 500 semanas cotizadas al momento de entrar en vigencia esa norma, sin que sea preciso que adicionalmente deba cumplir con alguna de las condiciones previstas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

En fallo de 23 de junio de 2022 proferido dentro del expediente identificado con el número de radicación 17001-23-33-000-2020-00281-01 con ponencia de la Magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez, el órgano supremo de esta jurisdicción indicó:

“32. *Esta norma [Decreto 2090 de 2003] ha sido*

analizada por la jurisprudencia de esta Corporación, para señalar que acreditar 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo para la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003, concede el derecho a acceder a la prestación en los términos de la norma inmediatamente anterior y lo que debe entenderse del párrafo del artículo 6º del Decreto 2090 de 2003 es que la intención del legislador fue la de adicionar este requisito en armonía con el régimen general de pensiones.

33. Igualmente, interpretó que exigir, adicionalmente, el estar cobijado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, resulta desproporcionado y más gravoso cuando el servidor aspira al reconocimiento en los términos de la norma anterior, por cuanto conllevan una situación más desventajosa en virtud del tránsito legislativo. Adicionalmente, destacó que la finalidad de un régimen de transición consiste en que el legislador defina un sistema de protección para que los cambios producidos por una reforma en la normativa no afecten a quienes, pese a no haber adquirido el derecho a la pensión porque les falta reunir todos los requisitos, sí tiene una expectativa legítima de adquirir el derecho.

34. Así las cosas, se ha entendido que como el artículo 6º del Decreto 2090 de 2003 establece unos supuestos para la transición de un régimen especial y al mismo tiempo para un régimen general, se debe dar la interpretación que más favorezca al servidor, es decir, la que permite la aplicación preferente de la regla de transición que le posibilite el reconocimiento de su pensión especial de jubilación, con fundamento en el principio de favorabilidad,

consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, para lo cual se destaca el siguiente aparte de la mencionada sentencia C-663 de 2007: «en el hipotético caso en que en una situación concreta un trabajador se vea amparado por ambos regímenes de transición, el de la Ley 100 y el del Decreto 2090 de 2003-, lo cierto es que al existir dos normas vigentes y aplicables para una misma situación, debe prevalecer a la luz de la Constitución aquel régimen que resulte más favorable y benéfico para el trabajador involucrado, por tratarse de disposiciones pensionales.».

35. **De esta manera, cuando resulta más favorable, se ha optado por dar aplicación al primer inciso del artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 cuando se acreditan 500 semanas de cotización en actividades de alto riesgo al 28 de julio de 2003, fecha de entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003.** En consecuencia, los siguientes son los requisitos de la transición en comento:

Para el 28 de julio de 2003	Cuando menos 500 semanas en cualquier actividad que haya sido calificada jurídicamente como de alto riesgo
Cotizaciones	Deben cumplir con “el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión”, esto es, un mínimo de 1000 semanas, como lo establece el numeral 2 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003. Este mínimo de 1000 semanas de cotización debe entenderse como requisito necesario para ser beneficiario de

	<i>la transición y no como un requisito para acceder al derecho pensional.</i>
--	--

36. Así, cumplido lo anterior tendrán el derecho a que la pensión les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo.

37. No desconoce esta subsección que la regla de interpretación propuesta se aparta de la que en anteriores providencias se había expuesto, como la contenida en la providencia del 12 de junio de 2014 que sostuvo:

«(...) el Decreto 2090 de 2003 al establecer el régimen de transición especial de las actividades de alto riesgo permite a los beneficiarios acceder a la pensión de vejez en las condiciones dispuestas en el régimen anterior excepto en lo que tiene que ver con el tiempo de servicio, dado que la especialidad del régimen exige la acreditación del mínimo de semanas de cotización dispuesto en la Ley 100 de 1993, que es más exigente que el dispuesto en las Leyes anteriores, dado que pasó de 20 años a 1050 semanas en 2005 y 25 adicionales por año desde el 2006 hasta llegar a 1300 en 2015».

38. Luego, en sentencia de 22 de abril de 2015, la subsección A, aplicó el régimen de transición previsto en el inciso primero del artículo 6º del Decreto 2090 de 2003, refiriéndose al requisito de cumplir el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003, como el equivalente al previsto en el artículo 9º de la citada Ley 797, esto es, 1000 semanas.

39. Lo anterior, llevó a la subsección B a precisar la

regla hermenéutica del inciso primero del artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 en los términos ya señalados, puesto que expone una interpretación de la norma que se acompasa en mayor medida con el principio de favorabilidad del artículo 53 de la Constitución Política, según el cual, si una norma tiene varias interpretaciones posibles se debe optar por la que resulte más favorable al trabajador.

40. En esas condiciones, se concluye que los servidores públicos que ejercen actividades de alto riesgo, les fue concedido un régimen de transición con el Decreto 2090 de 2003 consistente en que quienes a 28 de julio de 2003 hubieren cotizado al menos 500 semanas, tendrán derecho a que una vez cumplidas 1000 semanas cotizadas, la pensión de jubilación les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en la norma anterior que regula las actividades de alto riesgo.”
/Destacados del Tribunal/.

Y ratificando este viraje jurisprudencial, el Consejo de Estado en fallo de 19 de enero de 2023, proferido en el expediente 20001 23 33 000 2018 00321 01 (3752-2021) con ponencia del Magistrado Rafael Francisco Suárez Vargas, precisó:

“Finalmente, valga precisar que -a excepción de tres providencias-³ las decisiones que la Sección Segunda del Consejo de Estado ha proferido desde el año 2015⁴

³ Providencias identificadas con los radicados 25000 23 42 000 2013 04113 01 (2338-15) del 28 de octubre de 2016; 63001 23 33 000 2018 00155 01 (3320-19), del 6 de agosto de 2020; y 88001 23 33 000 2014 00006 01 (4678-14), del 22 de octubre de 2020.

⁴ Al respecto consultar las siguientes providencias: i) de la Subsección A: a. 2017-04906-01 (5983-19) mayo de 2021; b. 2011-01522-01(4084-17), febrero de 2020; c. 2011-00900-01(2789-15) febrero de 2020; d. 2015- 00353-01(3044-16) febrero de 2020; e. 2014-00174-01(2689-15) enero de 2020, M.P. William Hernández Gómez; f. 2013-00621-01(1713-14) marzo de 2020; g. 2017-03352-02(1641-19) julio de 2020; h. 2015-00434- 01(4589-18) mayo de 2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández; i. 2012-00916-01(0213-16) junio de 2020; j. 2013-00022-01(1931-14) septiembre de 2020 M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas ii) de la Subsección B: a. 2014-01048-01(2471-15) julio de 2020; b. 2013-01723-01(4598-18) marzo de 2020; c. 2013-01418-01(2814- 14) noviembre de 2020; d. 2013-00329-01(2790-14) noviembre de 2020; e. 2012-00033-01(0510-14) noviembre de 2020; f. 2013-00097-01(3180-14)

aplican las condiciones o requisitos de acceso a los regímenes especiales de actividades por alto riesgo conforme los postulados establecidos en el artículo 6 del Decreto Ley 2090 de 2003, sin las exigencias adicionales enunciadas en el parágrafo de esa norma (artículo 6 del Decreto 2090 de 2003), pues tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia C-663 de 2007,²³ «en el hipotético caso en que en una situación concreta un trabajador se vea amparado por ambos regímenes de transición, el de la Ley 100 y el del Decreto 2090 de 2003, lo cierto es que al existir dos normas vigentes y aplicables para una misma situación, debe prevalecer a la luz de la Constitución aquel régimen que resulte más favorable y benéfico para el trabajador involucrado, por tratarse de disposiciones pensionales”/Subrayado del Tribunal/.

En este orden, de acuerdo con el marco de interpretación vigente de las condiciones previstas en el Decreto 2090 de 2003, para los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC vinculados al servicio con anterioridad a la expedición del Decreto 407 de 1994 y que pretenden adquirir su pensión con base en los mandatos de la Ley 32 de 1986, únicamente resulta posible exigir el requisito de 500 semanas cotizadas para la data de expedición del mencionado Decreto 2090 (28 de julio de 2003), postura que acogerá esta Sala Plural.

Así las cosas, atendiendo el recuento probatorio efectuado en la primera parte de esta sentencia, el señor ALEXANDER CORTÉS LEAL cumplía con el

noviembre de 2020; g. 2011-00431-01(1611-14) noviembre de 2020; g. 2009-01059-01(4770-13) octubre de 2020; h. 2015-04984-01(3270-17) mayo de 2021; i. 2013-03776-01(4057-15) junio de 2021; j. 2011-00470-01(1885-13) febrero de 2020; k. 2012-00082-01(0391-14) junio de 2017, M.P. César Palomino Cortés; l. 2017-00025-01(4414-17) octubre de 2020; m. 2015-05021-01(3562-17) octubre de 2020; n. 2016-00356-01(2735-17) septiembre de 2020; ñ. 2015-05313-01(3736-17) septiembre de 2020; o. 2013-00937-01(4328-17) agosto de 2020; p. 2012-00561-01(4923-15) agosto de 2020; q. 2011-01408-01(4144-17) agosto de 2020, r. 2016-00759-00(3482-16) abril de 2019, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; s. 2015-04999-01(5735-18) septiembre de 2020; t. 2014-03056-01(0100-17) junio de 2020; u. 2013-90287-01(4214-15) octubre de 2019; v. 2013-00346-01(4956-14) junio de 2019; w. 2011-01096-01(1176-14) mayo de 2019, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

requisito de la transición para dicha data, pues contaba con más de 500 semanas cotizadas como miembro del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC, al que se había vinculado según se dijo, el 18 de noviembre de 1992, mientras que para la data de reconocimiento pensional, había laborado para ese instituto por más de 20 años, lo que evidencia el cumplimiento del tiempo de servicios.

PRECEDENTE DEL TRIBUNAL

Con el entendimiento en punto a las condiciones previstas en el artículo 6 del Decreto 2090 de 2003, esta Sala Plural ratifica el criterio expuesto por modo reciente por este mismo Tribunal el 21 de noviembre de 2022, en la sentencia proferida dentro del expediente 17-001-23-33-000-2022-00082-00, con ponencia del Magistrado Dohor Edwin Varón Vivas.

LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN

Finalmente, indica COLPENSIONES que la liquidación de la pensión de jubilación del accionante ALEXANDER CORTÉS LEAL debe efectuarse con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicio, tomando como base en el IBL establecido en la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994, y no como lo dispuso la jueza de primera instancia, que ordenó dicho cómputo con lo percibido en el último año de servicios, y con los factores salariales previstos en el Decreto 1045 de 1978.

Sobre este punto, una vez determinado que el régimen pensional aplicable al accionante es el previsto en la Ley 32 de 1986, y que esta norma remite a las disposiciones generales que para entonces eran aplicables a los servidores públicos, el Tribunal convalida la decisión apelada, en tanto dispuso la liquidación de la pensión con los factores salariales devengados en el último año de servicios, salvo las primas de riesgo y de capacitación como dragoneante, la bonificación por recreación y el subsidio familiar.

Dicha interpretación coincide con el entendimiento que en la actualidad profesa el Consejo de Estado, que en la sentencia de 19 de enero de 2023 ya

referida, y haciendo eco de su propia jurisprudencia, precisó:

“Esta Sala de Subsección, en el marco normativo de la sentencia de 22 de octubre de 2020, se refirió al régimen pensional de los empleados del INPEC, en los siguientes términos⁵:

Pese a que en el anterior recuento quedó claro que los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC tienen derecho a la pensión al cumplir con el tiempo de servicio en los términos del artículo 96 de la Ley 32 de 1986, nada se estableció en relación con la forma de liquidar la misma, por lo que se debe tener en cuenta que en el artículo 114 ibidem se determinó que en los aspectos no previstos en la ley, se aplican las normas vigentes para los empleados públicos nacionales, lo cual fue reiterado en el artículo 184 del Decreto 407 de 1994.”

De acuerdo con ese marco, debe tenerse en cuenta las disposiciones del régimen general, concretamente la Ley 4 de 1966, en cuyo artículo 4 se estableció:

«ARTÍCULO 4°. A partir de la vigencia de esta Ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público, se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios».

Con respecto a los factores que constituyen salario para la liquidación de la pensión de jubilación de que trata la Ley 32 de 1986, esta Subsección, en sentencia del 27

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 22 de octubre de 2020, radicado N.º 88001-23-33-000-2014-00006-01(4678-14).

de septiembre de 2018⁶ sostuvo que serían los dispuestos en el Decreto 446 de 1994, es decir: la prima de navidad (art. 2), la prima de vacaciones (art. 3), la prima de servicios (art. 4), los pasajes y gastos de transporte (art. 7), subsidio de transporte (art. 13), subsidio de alimentación (art. 14), sobresueldo (art. 17). Por el contrario, no constituyen factor salarial: la prima de instalación y alojamiento (art. 5), la prima de capacitación (art. 6), la prima de clima (art. 8), la prima extracarcelaria (art. 11), la prima de vigilantes instructores (art. 12) y el subsidio familiar (art. 15).

De acuerdo con lo anterior, debido a que en el régimen específico del INPEC no se estableció la forma en la que se debe liquidar la pensión, esta Sala concluye que, para quienes son beneficiarios de la Ley 32 de 1986, el derecho pensional se debe liquidar con el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios con los factores establecidos en el Decreto 446 de 1994” /Destacado del Tribunal/.

En consecuencia, la sentencia apelada se inserta en el marco hermenéutico vigente para los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC, de acuerdo con el régimen pensional establecido en la Ley 32 de 1986, más aun cuando los argumentos de la apelación presentada por COLPENSIONES, se dirigen a cuestionar la decisión de primera instancia con base en el entendimiento que la Corte Constitucional le brinda al régimen de transición general previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, elementos conceptuales que carecen de pertinencia en el *sub lite*, atendiendo que esta última norma gobierna el régimen de transición del sistema pensional en general y no aquel conglomerado normativo especial que se aplica a los ex servidores el INPEC.

⁶ «Rad. 27001-23-31-000-2011-00242-01 (1344-2014). Demandante: José Arcenio Moreno. Demandados: Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y Ministerio de la Protección Social.».

Por lo anterior, habrá de confirmarse la sentencia materia de apelación.

COSTAS

Con fundamento en el artículo 365 numeral 3 del Código General del Proceso (CGP), se condenará en costas de COLEPENSIONES. Las agencias en derecho en esta instancia se fijarán en 1 s.m.m.l.v., a favor del demandante y a cargo de COLPENSIONES, atendiendo lo establecido en el artículo 5.1. del Acuerdo PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia emanada del Juzgado 8º Administrativo de Manizales, con la cual accedió las pretensiones formuladas por el señor **ALEXANDER CORTÉS LEAL** dentro del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**.

COSTAS a cargo de COLPENSIONES. Las agencias en derecho en esta instancia se fijan en 1 s.m.m.l.v., a favor del demandante y a cargo de COLPENSIONES, atendiendo lo establecido en el artículo 5.1. del Acuerdo PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

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

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

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha,
según consta en Acta N°014 de 2023.

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

17-001-23-33-000-2022-00288-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, treinta y uno (31) de MARZO de dos mil veintitrés (2023)

S. 046

EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, Sala 4ª de Decisión Oral, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a emitir fallo con ocasión de la solicitud de **PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA VALIDEZ** formulada por el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, respecto del Acuerdo Municipal N°013 de 14 de octubre de 2022 *‘POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EN EL ARTÍCULO PRIMERO EL ACUERDO 008 DEL 21 DE JULIO DE 2022, POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE DE NEIRA, CALDAS PARA QUE A NOMBRE DEL MUNICIPIO Y DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES LEGALES, REALICE LA CESIÓN A TÍTULO GRATUITO MEDIANTE LA MODALIDAD DE SUBSIDIO EN ESPECIE Y/O EN DINERO PARA TRANSFERIR A TÍTULO DE APORTE FIDUCIARIO AL PATRIMONIO AUTÓNOMO QUE SE CONSTITUYA’*, acto proferido por el concejo municipal del municipio de Neira, Departamento de Caldas.

ANTECEDENTES

LA SOLICITUD

Impetra el Departamento de Caldas, se emita pronunciamiento sobre la validez del Acuerdo Municipal N°013 de 14 de octubre de 2022 mencionado, con el cual el Concejo de la municipalidad autorizó al alcalde para realizar, a título gratuito, la cesión de unos predios de propiedad de la entidad territorial a un patrimonio autónomo, con el fin de que hagan parte de los proyectos de vivienda que adelantan el gobierno nacional y el mismo departamento.

CAUSA PETENDI.

Expone el DEPARTAMENTO DE CALDAS que el Concejo Municipal de Neira (Caldas), en desarrollo de sus sesiones extraordinarias profirió el Acuerdo 013/22, sancionado por el burgomaestre el 14 de octubre de 2022. Los dos (2) debates que precedieron la aprobación del acto administrativo, también se indica, tuvieron lugar el 10 y el 14 de octubre de 2022.

Agrega que al ejercer el control de legalidad previsto en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, el departamento lo halló ajustado a derecho; sin embargo, se explica, el 3 de noviembre de 2022, uno de los concejales del MUNICIPIO DE NEIRA allegó un escrito a través de correo electrónico en el que puso de presente algunos vicios que no habían sido objeto de revisión, por lo que solicitó una documentación a la corporación edilicia, la que una vez obtenida y revisada, se advirtió que el Acuerdo vulnera el ordenamiento jurídico, conforme lo detalla en el capítulo de normas infringidas y concepto de vulneración.

NORMAS VIOLADAS

Y

JUICIO VALORATIVO DE LA INFRACCIÓN

Para el DEPARTAMENTO DE CALDAS, el acto administrativo examinado incurre en los siguientes vicios:

- I. **‘REPARTO DEL INFORME DE PONENCIA DEL PRIMER DEBATE EN COMISIÓN ANTES DE SURTIRSE EL SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA’**: sobre este punto argumenta quien ejerce el control de tutela sobre los acto municipales (Departamento), que el Concejo municipal vulneró el artículo 116 de su propio reglamento, toda vez que el informe de ponencia del primer debate en la comisión, no fue repartido a los concejales antes de surtirse el segundo debate en plenaria, al paso que, también acota, solicitó la documentación que permitiera certificar el cumplimiento de este requisito, pero no obtuvo respuesta; incluso, dijo, ante la ausencia de reparto de dicho informe, el concejal JEFERSON DAVID DÍAZ promovió acción de tutela por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y

a la información, la cual fue declarada improcedente por considerar el juez constitucional que el actor contaba con otros medios de defensa judicial para sus prerrogativas.

- II. **‘VULNERACIÓN DE BANCADAS’**: Refirió que según la información obtenida del concejal DÍAZ, la discusión del proyecto de acuerdo en el segundo debate fue abortada bajo la moción de ‘suficiente ilustración’, a la cual se accedió pese a que el debate llevaba menos de 3 minutos, y de que la norma reglamentaria de esa corporación exige que para que esta moción proceda, deben haber transcurrido al menos 45 minutos de la discusión; no obstante, señala, que pese a la manifestación de dicho concejal, una vez revisados los documentos solicitados, el departamento no encontró anomalías sobre este punto.
- III. **‘DEBATE EN COMISIÓN PERMANENTE DIFERENTE’**: indica que el proyecto de acuerdo fue debatido en la Comisión segunda permanente de Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, a pesar de que también debió haber sido debatido en la comisión tercera de educación y vivienda, al tratar temas relacionados con esta última, infringiendo con ello lo establecido en los artículos 51 a 59 de la norma reglamentaria del Concejo, 31 de la Ley 136 de 1994 que exige dar aplicabilidad al reglamento de la corporación, y 73 de este ordenamiento legal en tanto dispone que la secretaría del concejo debe repartir el proyecto de acuerdo en la comisión respectiva para el primer debate.
- IV. **‘PUBLICACIÓN DEL ACUERDO UNA VEZ APROBADO EN SEGUNDO DEBATE POR EL CONCEJO MUNICIPAL’**: relata que el Acuerdo no fue publicado en la gaceta del concejo municipal ni en la página web del municipio, únicamente lo fue a través de edicto por la secretaría de gobierno municipal, desconociendo con ello lo estipulado en los artículos 27 de la Ley 136 de 1994 y 26 del reglamento interno del concejo municipal.

PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LA SOLICITUD

EL MUNICIPIO DE NEIRA (CALDAS) se pronunció dentro de la oportunidad legal frente a los motivos de vulneración normativa según las formulaciones que hizo

el Departamento (PDF N° 20):

- A) **‘REPARTO DEL INFORME DE PONENCIA DEL PRIMER DEBATE EN COMISIÓN ANTES DE SURTIRSE EL SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA’**: manifiesta que lo que pretende el DEPARTAMENTO DE CALDAS es que el Concejo municipal imprima a sus proyectos de acuerdo el mismo trámite establecido para las leyes y las ordenanzas departamentales, lo cual iría en contravía de la autonomía que el artículo 31 de la Ley 136 de 1994 le reconoce a los Concejos municipales para darse sus propios reglamentos. Respecto a las obligaciones previstas en los artículos 73 de la Ley 136 de 1994 y 116 del reglamento interno, aduce que fueron satisfechas, porque se entregó el proyecto a la comisión respectiva y los ponentes, dentro de los plazos legales. En suma, argumenta que el informe de ponencia fue entregado a la comisión que por ley le corresponde, y dentro del plazo de ley, sin que pueda entenderse que exista obligación de entregar dicho informe a cada uno de los concejales, pues un deber en tal sentido no se halla consagrado en la norma.
- B) **‘VULNERACIÓN DE BANCADAS’**: Solicita el municipio que este punto no se tenga en cuenta como materia de debate, por cuanto como lo expresó el Departamento en el escrito génesis de este trámite, no halló vicios por ese aspecto. Sin embargo, a modo de precisión, anota que revisada el acta del debate del proyecto de acuerdo, consta que el concejal JEFERSON DAVID DÍAZ sí intervino, manifestó su postura y fue escuchado, siendo diferente que sus argumentos no hubiesen sido acogidos. De igual manera, dice que la moción de suficiente ilustración no fue propuesta ni aprobada frente a este proyecto, por lo que ninguna consideración cabe sobre el particular, y, en todo caso, el Acuerdo aprobado modifica uno anterior, únicamente en cuanto al número de una matrícula inmobiliaria, lo que no requería de extensas disquisiciones.
- C) **‘DEBATE EN COMISIÓN PERMANENTE DIFERENTE’**: sobre este punto, aduce que el artículo 52 del reglamento interno establece que cuando no exista claridad acerca de la comisión en la que deba tramitarse un asunto, el presidente de la corporación podrá designar una de ellas, mientras que el canon 54 *ídem* señala que las sesiones conjuntas se dan por iniciativa de

la plenaria o del presidente del concejo. Agrega que de conformidad con el artículo 61 de la norma reglamentaria del Concejo, la Comisión de Presupuesto, Hacienda y Crédito Público era competente para asumir su discusión del proyecto en primer debate, por estar dentro de sus atribuciones la de acordar temas relacionados con la enajenación y destinación de los bienes municipales, que precisamente es el objeto del acto sometido a estudio de legalidad; y si bien los lotes posteriormente serán destinados a construcción de vivienda, el tema del Acuerdo es la forma o el título de cesión de dichos predios, y no los pormenores de los proyectos de vivienda, que en su momento sí deberán ser abordados por esta comisión.

- D) **‘PUBLICACIÓN DEL ACUERDO UNA VEZ APROBADO EN SEGUNDO DEBATE POR EL CONCEJO MUNICIPAL’**: Se explica que el acto administrativo fue publicado mediante edicto con el fin de darlo a conocer a la comunidad, por lo que cumplió con la finalidad de la publicidad que exigen las normas sobre el particular, que no es otra que darle publicidad al acto durante 8 días calendario, mientras que la publicidad por medios electrónicos resulta facultativa en los términos del artículo 26 del reglamento interno del concejo.

**CONSIDERACIONES
DE LA
SALA DE DECISIÓN**

Procede esta Sala Plural a decidir sobre la validez del Acuerdo Municipal N° 013 de 14 de octubre de 2022 *‘POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EN EL ARTÍCULO PRIMERO EL ACUERDO 008 DEL 21 DE JULIO DE 2022, POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE DE NEIRA, CALDAS PARA QUE A NOMBRE DEL MUNICIPIO Y DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES LEGALES, REALICE LA CESIÓN A TÍTULO GRATUITO MEDIANTE LA MODALIDAD DE SUBSIDIO EN ESPECIE Y/O EN DINERO PARA TRANSFERIR A TÍTULO DE APORTE FIDUCIARIO AL PATRIMONIO AUTÓNOMO QUE SE CONSTITUYA’*, acto proferido por el Concejo municipal de Neira (Caldas).

PROBLEMA JURÍDICO

Para este Tribunal, de acuerdo con los argumentos planteados en la solicitud de pronunciamiento sobre la validez, el asunto materia de examen se sujeta a la dilucidación del siguiente interrogante:

- *¿El Acuerdo Municipal N° 013 de 2022, quebranta las normas procedimentales previstas en el reglamento interno del Concejo municipal de Neira (Caldas) contenido en el Acuerdo 036 de 2011, por la no entrega a los Concejales del informe del primer debate antes de la discusión en plenaria (segundo debate); por haberse surtido el debate del proyecto en menos de 3 minutos cuando la norma exige al menos 45 minutos para disponer la moción de suficiente ilustración; ante la ausencia de discusión conjunta en dos Comisiones (Hacienda y Vivienda), o por la indebida publicación del Acuerdo?*

(I)

TRÁMITE DE LOS PROYECTOS DE ACUERDO MUNICIPALES

El artículo 312 de la Carta Fundamental establece, en lo pertinente, que “En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva...”. A su turno, el artículo 313 dispone las competencias de los Concejos municipales, las que realizan por medio de Acuerdos, entre ellas que son del caso, “3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos...; 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.

En el *sub-lite*, el DEPARTAMENTO DE CALDAS pide que se decida sobre la validez del Acuerdo N°013 de 2022, proferido por el CONCEJO MUNICIPAL DE NEIRA (CALDAS), con el cual esa corporación dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZAR al alcalde de Neira, Caldas para que a nombre del Municipio

y de conformidad con las disposiciones legales, realice CESIÓN A TÍTULO GRATUITO MEDIANTE LA MODALIDAD DE SUBSIDIO EN ESPECIE Y/O EN DINERO PARA TRANSFERIR A TÍTULO DE APOORTE FIDUCIARIO AL PATRIMONIO AUTÓNOMO QUE SE CONSTITUYA, de los siguientes predios:

Matrícula Inmobiliaria	Cédula Catastral/Número Predial	Dirección
110-12792	17486000000000000419600000000000	LOTE 38 MANZANA D
110-12866	17486000000000000420380000000000	LOTE 108 MANZANA H
110-12880	17486000000000000420520000000000	LOTE 121 MANZANA I
110-12885	17486000000000000420570000000000	LOTE 126 MANZANA I
110-12897	17486000000000000420690000000000	LOTE 137 MANZANA J
110-12904	17486000000000000420760000000000	LOTE 144 MANZANA J
110-12909	17486000000000000420781600000000	LOTE 148 MANZANA K
110-12910	17486000000000000420820000000000	LOTE 149 MANZANA K
110-12911	17486000000000000420830000000000	LOTE 150 MANZANA K
110-12912	17486000000000000420840000000000	LOTE 151 MANZANA K
110-12913	17486000000000000420850000000000	LOTE 152 MANZANA K
110-12914	17486000000000000420860000000000	LOTE 153 MANZANA K
110-12948	17486000000000000421190000000000	LOTE 185 MANZANA M
110-12949	17486000000000000421200000000000	LOTE 186 MANZANA M
110-12952	17486000000000000421230000000000	LOTE 189 MANZANA M
110-12953	17486000000000000421240000000000	LOTE 190 MANZANA M

ARTÍCULO SEGUNDO: autorizar al alcalde de Neira, Caldas, para que expida los actos administrativos (resoluciones de adjudicación y/o titulación), firmar escrituras públicas y suscribir cualquier acto jurídico y/o administrativo necesario para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en este acuerdo”.

De acuerdo con la síntesis elaborada por el despacho en el acápite de antecedentes de esta providencia, los vicios en los que a juicio del departamento se incurrió con la expedición del acto administrativo *sub iudice*, se concretan básicamente en lo siguiente, materia de formulación en el problema jurídico a resolver:

(i) la falta de entrega a los concejales del informe de ponencia del primer debate antes de surtir el segundo debate en la plenaria de la corporación;

(ii) Por haberse dado el debate al proyecto en menos de tres minutos cuando la norma exige 45 minutos;

lii) Por la ausencia de discusión conjunta del proyecto en las comisiones de Hacienda y Vivienda;

iv) Por la indebida publicación del Acuerdo.

En ese orden, procederá el Tribunal a resolver.

ENTREGA DEL INFORME DE PONENCIA DEL PRIMER DEBATE ANTES DE SURTIRSE EL SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA

Sobre el punto, el DEPARTAMENTO DE CALDAS sostiene que, con dicha situación fáctica, el acto administrativo infringió los artículos 31 y 73 de la Ley 136 de 1994, los que establecen *ad pedem litterae*:

“ARTÍCULO 31. REGLAMENTO. Los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se incluyan, entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones”.

“ARTÍCULO 73. DEBATES. Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate.

La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo **deben** ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación

tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción”

Así mismo, el DEPARTAMENTO también acusa como vulnerado el artículo 116 del reglamento Interno del Concejo Municipal referido (Acuerdo 036 de 2011, se recuerda), que dispuso (PDF N° 5, PÁG. 11):

“Convocatoria para segundo debate. La convocatoria la realiza el Presidente del Concejo. La fecha será fijada tres (3) días hábiles después de repartido el informe de ponencia para segundo (2°) debate y serán estudiados en estricto orden en que hayan sido radicados ante la Secretaría General del concejo”

La norma precedente del mismo reglamento (art. 115) señala que,

“Segundo debate es el estudio a fondo y discusión que la plenaria le da a los proyectos de acuerdo, para su aprobación o no”.

Pues bien; Conforme a la interpretación que le brinda el DEPARTAMENTO DE CALDAS a dichas normas traídas como quebrantadas, se deriva un requisito de validez en el trámite de todo acuerdo municipal (debido proceso), cual es, según la norma municipal, la de entregar (‘repartir’, al tenor del texto normativo local), a cada uno de los concejales el informe de la ponencia de la comisión, momento a partir del cual empezaría a correr el lapso de tres (3) días para que el presidente de la corporación pudiera proceder a realizar la citación o convocatoria para la fecha en que se daría el segundo debate, repartición aquella que tendría como finalidad hacer el estudio, el análisis minucioso del informe y así arribar cada uno de los miembros integrantes de la corporación

popular con los suficientes argumentos o elementos de juicio para adoptar la decisión que corresponda en el pleno del Concejo.

No obstante, la Sala encuentra un óbice legal para darle aplicación a aquel artículo 116 del Reglamento. En efecto, nótese como el inciso 3° del artículo 73 de la Ley 136 de 1994 perentoriamente dispone que “Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva, y aceptar la preceptiva de aquel dispositivo municipal es desconocer la norma de superior rango que obliga a que los proyectos de Acuerdo sean considerados dentro del lapso que contempla dicho precepto 73.

Y a esta altura del discurso judicial se pregunta la Sala:

- **¿Es posible conciliar ambas normas sin que el reglamento transgreda el lapso del artículo 73 de la Ley 136/94?**

Para esta colegiatura la respuesta es negativa, pues el legislador no puso condición distinta a que hubiese un ponente para ambos debates, y en cada uno de ellos, en esa condición de ponente, que expusiera la posición a asumir. Rebasar el término de 3 días del mandato 73 *ejusdem*, significa vulnerar el precepto, sin desconocer la bondad que tendría el artículo 116 del Acuerdo 136 de 2011. Esta conclusión permite inaplicar, por vía del control de legalidad por vía de excepción, la parte de este artículo reglamentario que señala “La fecha será fijada tres (3) días hábiles después de repartido el informe de ponencia para segundo (2°) debate”, tal como se dispondrá en la parte resolutive de esta sentencia.

Ya descendiendo al caso concreto, al expediente fue aportada el Acta N° 62 del 14 de octubre de 2022, correspondiente al segundo debate en la plenaria del proyecto de acuerdo N° 017, que posteriormente se convirtió en el Acuerdo

Municipal N° 013 de 2022 (PDF N° 3, págs. 67-69). En el documento consta que como primer punto del día se llevó a cabo la lectura del informe de ponencia de primer debate en comisión a cargo de la concejal ponente SANDRA MILENA LÓPEZ QUINTERO, luego de lo cual se dio su discusión, observaciones y finalmente fue aprobado por la plenaria, tal como lo prescriben las normas que rigen este procedimiento.

En suma, no halla el Tribunal vicios en la formación del Acuerdo municipal a partir de la infracción de los artículos 31 y 73 de la Ley 136 de 1994.

DEBATE EN LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO, HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Como segundo punto de reproche, el DEPARTAMENTO DE CALDAS manifiesta que el primer debate del proyecto del acuerdo municipal tuvo lugar en la Comisión Segunda de Hacienda, Presupuesto y Crédito Público, mientras que, en su sentir, dicha discusión ha debido darse de manera conjunta con la Comisión 3ª de Vivienda y Educación, pues el acto administrativo trata justamente un tema de vivienda; por tal razón considera el ente departamental que el acto administrativo *sub-iúdice* desconoció los artículos 313 numerales 1 y 2 de la Constitución Política; 31 y 73 de la Ley 136 de 1994; 53, 61 y 62 del reglamento interno del concejo municipal de Neira.

Para desatar este cuestionamiento, debe entenderse en primer término que el Acuerdo Municipal N° 013 de 2022 no regula de manera específica ningún proyecto de acuerdo sobre vivienda, aspecto que también se desprende de la exposición de motivos del proyecto (PDF N° 3, pág 41 y ss.), documentos en los que se menciona la necesidad que tiene el MUNICIPIO DE NEIRA de superar el déficit de vivienda y para ello, de vincularse a los proyectos que en este ramo adelantan los gobiernos nacional y departamental. Ello, se insiste, sin que el acto administrativo proceda a establecer condiciones o a estructurar un proyecto habitacional concreto, pues como acertadamente lo manifestó el municipio, el acuerdo se limita a autorizar al alcalde para la cesión de unos predios a título de subsidio en especie y/o dinero para los potenciales o futuros

beneficiarios de estos proyectos, conforme lo permite el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012¹.

El tema medular que aborda el acto administrativo proferido por el CONCEJO DE NEIRA es la habilitación concedida al jefe del ejecutivo municipal para que disponga de unos predios de propiedad del municipio y los entregue a título gratuito a un patrimonio autónomo que debe constituirse a futuro, por lo que, en estricto sentido, el núcleo temático se ciñe a la disposición de bienes locales, y no a un proyecto de vivienda así su destino sea este, aspecto por el cual su relación es apenas tangencial o indirecta. En otros términos, el acuerdo en modo alguno regula, estructura ni adopta un proyecto de vivienda, como se afirma en el escrito introductor.

En cuanto a la presunta vulneración normativa que refiere el DEPARTAMENTO DE CALDAS, los numerales 1 y 2 del artículo 313 constitucional establecen, en su orden, que corresponde a los concejos municipales, “1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio*” y, “2. *Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas*”, mandatos dada su generalidad, no contienen ningún referente obligacional específico que haya sido desconocido en el trámite del acuerdo local, a lo cual se agrega el numeral 7 *ibidem* aludido en el paginaje, en virtud del cual también les corresponde “Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”, la que a pesar de no haber sido invocada como violada, no encuadra en lo que reguló el acto enjuiciado.

Tampoco encuentra la Sala que la infracción resida en los artículos 31 y 73 de la Ley 136 de 1994, a los que ya se hizo alusión en el apartado anterior. El primero de ellos, manda que cada concejo debe contar con un reglamento en

¹ “Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social...” /Destaca la Sala/.

tanto que el segundo dispone el trámite general de los proyectos de acuerdo, y frente al punto específico de debate, únicamente indica en su primer inciso que el proyecto de acuerdo debe ser presentado en la secretaría general de la corporación pública, que efectuará su reparto “(...) a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate” /Desatacado del Tribunal/.

De manera más específica, el reglamento del CONCEJO MUNICIPAL DE NEIRA dispone en sus artículos 51 a 54 lo atinente a las comisiones, la distribución de materias y las sesiones que deben adelantarse de manera conjunta, estableciendo en su tenor literal:

“Artículo Cincuenta y uno.- Materia de Estudio de los Comisiones: Las Comisiones Permanentes se dedicarán en sus deliberaciones al examen de los temas especializados que le sean propios en materia normativa y de control político, al análisis y evaluación de los informes que deben rendir los funcionarios de la administración, aprobar o negar en primer debate los Proyectos de Acuerdo que sean sometidos a su consideración y a la realización de los debates que hayan sido aprobados en la Comisión sobre asuntos propios de su competencia. No se podrán tramitar en diferentes comisiones los mismos temas para efectos de realizar control político.

Artículo Cincuenta y dos.- Distribución de materias: Los asuntos que deba tratar el Concejo Municipal y que por su naturaleza no estén claramente definidos como responsabilidad de sus Comisiones Permanentes, serán distribuidos para su estudio por el Presidente del Concejo a la Comisión Permanente que él designe o a la Comisión Accidental que integre para que asuma su estudio en primer debate.

Artículo Cincuenta y tres.- Sesiones conjuntas - generalidades: Las comisiones Permanentes deberán ser convocadas a sesión conjunta por el Presidente de la Corporación.

Artículo Cincuenta y cuatro. Definición. Se considera Sesión Conjunta cuando dos comisiones permanentes se reúnen para dar primer debate a un proyecto de acuerdo, cuya materia les es común. Ella tiene lugar cuando lo dispone la plenaria, el presidente de la corporación o mediante proposición aprobada de la Comisión Permanente. /Resaltados del Tribunal/.

A su turno, el artículo 61 de esa regulación reglamentaria precisa que corresponde a la Comisión 2ª de Presupuesto, Hacienda y Crédito Público del CONCEJO DE NEIRA, surtir el primer debate de los proyectos de acuerdo relacionados con asuntos como, “5. Enajenación y destinación de los bienes municipales” y “6. Conocer sobre la celebración de contratos”; entre tanto, el canon 63 del mismo estatuto asigna a la Comisión 3ª de Vivienda y Educación, los asuntos que atañen a “9. *Proyectos de Vivienda*”.

De ahí que el Tribunal no acoja el reparo formulado por el DEPARTAMENTO DE CALDAS, por el hecho de que el Acuerdo N° 013 de 2022 haya surtido su primer debate en la Comisión 2ª de Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, y no en sesión conjunta entre esta y la Comisión 3ª de Vivienda y Educación.

La anterior conclusión se basa en que las normas del reglamento de la corporación edilicia respaldan la forma en la que se tramitó el proyecto que una vez aprobado, dio lugar al Acuerdo N° 013 de 2022, pues el primer debate tuvo lugar en la Comisión de Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, cumpliendo con el mandato del artículo 51 ya citado, que señala que los asuntos deben tratarse en la comisión según los temas especializados en materia normativa, en consonancia con lo establecido en el artículo 61 numeral 5 del mismo reglamento, que precisamente, asigna a esta comisión permanente los proyectos relacionados con la enajenación o destinación de bienes municipales, como sin lugar a dudas es el acuerdo *sub judice*.

Y ante el raciocinio expuesto por el DEPARTAMENTO DE CALDAS, quien alude que el proyecto debió surtir su primer debate en sesión conjunta entre las

comisiones de presupuesto y vivienda, la Sala no advierte que se hubiera presentado alguno de los supuestos consagrados en las normas que avalen esta posibilidad. Nótese que el canon 54 es diáfano al prescribir que las sesiones conjuntas de 2 comisiones tienen lugar por disposición del presidente del concejo, por decisión de la plenaria de la corporación o proposición aprobada por la comisión respectiva, y ninguna de estas situaciones acaeció en el presente caso.

Por último; el hecho de que el Acuerdo municipal verse sobre la cesión de unos predios que a futuro van a ser destinados para un plan de vivienda, no es razón válida ni suficiente para concluir que el primer debate del proyecto de acuerdo debió darse también en conjunto con la comisión de vivienda, pues como se anticipó, el objeto del acto administrativo es la disposición de unos inmuebles de propiedad de la municipalidad, tema expresamente atribuido a la Comisión 2ª de Presupuesto, Hacienda y Crédito Público del concejo, por el categórico mandato del canon 61 numeral 5 del reglamento de la corporación, y la destinación futura de los predios no hace parte de los temas que regula el instrumento aprobado.

PUBLICIDAD DEL ACUERDO

Finalmente, cuestionó el DEPARTAMENTO DE CALDAS que el Acuerdo N° 13 de 2022 únicamente fue publicado mediante edicto en la secretaría del concejo, y no haya sido difundido en la gaceta de la corporación ni en la página web del municipio, desconociendo con ello lo estipulado en los artículos 27 de la Ley 136 de 1994 y 26 del reglamento interno del concejo municipal.

Antes de pronunciarse sobre este juicio específico de infracción, para el Tribunal resulta pertinente anotar que, en esta oportunidad, corresponde a esta corporación decidir sobre la validez del referido acto, es decir, sobre su conformidad o no con el ordenamiento jurídico, atendiendo la competencia consagrada en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política. De ahí que un aspecto como la publicidad del acto una vez aprobado sea un aspecto ligado a su eficacia, pero no a la validez del mismo, que es lo que interesa a los efectos de este pronunciamiento.

La diferencia entre los requisitos de existencia, validez y producción de efectos jurídicos de los actos administrativos ha sido conceptualizada por el Consejo de Estado en los siguientes términos (Exp. 2016-01017-00(4574-2016), M.P. César Palomino Cortés, 31 de enero de 2019):

“37. Doctrinariamente se ha considerado que el acto administrativo tiene como elementos esenciales los de existencia, que han sido ubicados en el órgano y su contenido; los de validez, que son relativos a la voluntad y las formalidades o el procedimiento, y la eficacia u oponibilidad, sumergidas en las ritualidades para hacerlo eficaz y capaz de producir efectos jurídicos.

38. Al referirnos a la validez de un acto administrativo, se hace alusión a la conformidad que este tiene con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la legalidad o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente, o en otras palabras, se refiere al valor que tiene el acto administrativo cuando quiera que es confrontado con los preceptos legales, los cuales generan acatamiento por parte de los administrados en la medida en que rigen las relaciones entre ellos y el Estado².

39. En lo que respecta a la existencia del Acto Administrativo, la Corte Constitucional ha considerado que está ligada al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión. De forma que, **el Acto Administrativo existe desde el momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del Acto Administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el**

² “Carlos Ariel Sánchez Flórez, Acto Administrativo. Teoría General. Editorial Legis. 2004. Pág. 98”.

momento mismo de su expedición, condicionada a su publicación o notificación³.

40. De lo anterior, se deduce que la existencia del acto está aparejada a un requisito de tiempo, de forma y de efectos. Y es, en este último requisito donde la Corte Constitucional hace recaer la sinonimia de los efectos que produce la existencia a la consideración de ser un acto eficaz, vale decir, que el acto existente es eficaz y vigente si se ha cumplido con la publicación (en el caso de los actos generales) o se ha cumplido con la notificación (si es acto subjetivo)

...
...

42. En ese sentido, es un criterio uniformemente aceptado en el derecho administrativo que **para la validez del acto se tienen como requisitos** que haya sido expedido por autoridad competente, de conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente, **que su expedición sea regular** y que se observen los motivos y los fines desde el punto de vista de su licitud...” /Resaltado de la Sala/.

A la luz de estas características, la adecuada publicación o no del Acuerdo Municipal N° 013 de 2022 es un aspecto exclusivamente ligado a su eficacia o a la posibilidad de producción de efectos jurídicos, mas no a su legalidad, que es el elemento que rige este pronunciamiento judicial de validez, por lo que resulta extraño al examen jurídico efectuado por esta Sala, que no efectuará pronunciamiento sobre el particular.

LA SUFICIENTE ILUSTRACIÓN

Finalmente, cabe anotar que el DEPARTAMENTO DE CALDAS también incluyó

³ “Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara”

inicialmente como uno de los puntos de la petición de pronunciamiento sobre la validez del Acuerdo N° 013 de 2022, el referido a que, en el trámite de dicho acto, supuestamente se le impidió el uso de la palabra a uno de los concejales del Municipio de Neira, utilizando para ello la moción de suficiente ilustración.

Acera de este supuesto tampoco se pronunciará esta Sala Plural, por cuanto el propio departamento adujo posteriormente que revisada esta actuación no halló vicios a partir de este hecho en tanto no ocurrió, razón por la cual no constituye un motivo de ilegalidad que deba ser examinado a la luz del canon 313 numeral 10 constitucional; a ello ha de añadirse que revisada el acta de la plenaria referida en líneas que preceden, el Tribunal constató que nula mención se hace de una situación como la descrita, por lo que coincide con el ente territorial en punto a la inexistencia de elementos que sugieran la ocurrencia de vicios sobre el particular.

En conclusión, se declarará ajustado a derecho el pluricitado Acuerdo.

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

FALLA

INAPLÍCASE, por contrariar el artículo 73 de la ley 136 de 1994, el artículo 116 del Acuerdo 036 de 2011 del Concejo Municipal de Neira, Caldas, en el aparte que consigna: “La fecha será fijada tres (3) días hábiles después de repartido el informe de ponencia para segundo (2°) debate

DECLARASE la validez del Acuerdo Municipal N° 013 de 14 de octubre de 2022 *‘POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EN EL ARTÍCULO PRIMERO EL ACUERDO 008 DEL 21 DE JULIO DE 2022, POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE DE NEIRA, CALDAS PARA QUE A NOMBRE DEL MUNICIPIO Y DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES LEGALES, REALICE LA CESIÓN A TÍTULO GRATUITO MEDIANTE LA MODALIDAD DE SUBSIDIO EN ESPECIE Y/O EN DINERO PARA TRANSFERIR A TÍTULO DE APORTE FIDUCIARIO AL PATRIMONIO AUTÓNOMO QUE SE CONSTITUYA’*, acto proferido por el concejo municipal de Neira (Caldas).

COMUNÍQUESE esta decisión al Alcalde de Neira (Caldas), al Presidente del Concejo municipal y al Gobernador de Caldas.

NOTIFÍQUESE

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha, según Acta N° 014 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

Con aclaración de voto

17-001-23-33-000-2022-00289-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: **AUGUSTO MORALES VALENCIA**

Manizales, treinta y uno (31) de **MARZO** de dos mil **VEINTITRÉS (2023)**

S. 047

El Tribunal Administrativo de Caldas, Sala 4ª de Decisión Oral, conformada por los Magistrados **AUGUSTO MORALES VALENCIA**, quien la preside, **AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN** y **PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**, procede a emitir fallo con ocasión de la solicitud de **PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA VALIDEZ** formulada por el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** respecto del Decreto N°076 de 8 de septiembre de 2022, ‘Por el cual se delegan funciones del Alcalde’, acto proferido por el mandatario del **MUNICIPIO DE RISARALDA (CALDAS)**.

ANTECEDENTES

LA SOLICITUD

Impetra el Departamento de Caldas, se decida sobre la validez del Decreto N°076 de 8 de septiembre de 2022, ‘Por el cual se delegan funciones del Alcalde’, acto proferido por el mandatario local del **MUNICIPIO DE RISARALDA (CALDAS)**.

CAUSA PETENDI.

Expone el ente territorial que, a través del acto administrativo en mención, el alcalde municipal de Risaralda (Caldas) delegó varias de sus funciones en algunos de los secretarios de despacho, agregando que al ejercer el control de legalidad previsto en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, el departamento halló que infringe varias normas de orden constitucional y legal, de acuerdo a lo que se explica en el apartado siguiente.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

EL DEPARTAMENTO DE CALDAS sostiene que el decreto expedido por el alcalde municipal vulnera los artículos 314 y 315 numerales 1, 3, 5, 6, 9 y 10; 209 y 211 de la Constitución Política; 9º, 10º y 11 numeral 3 de la Ley 489 de 1998; 23 párrafo 2; 71, 76, 78, 79, 80, 82, 84, 91 literal a); incisos 4º, 5º, 6º y 7º, el literal d), inciso 1, 99, literales b), c) y d) y 106 de la Ley 136 de 1994; artículo 65 de la Ley 1437 de 2011; 1º a 4º de la Ley 2088 de 2022; 2.2.5.4.4.7 y 2.2.5.5.41 del Decreto 1083 de 2015.

Como juicio de vulneración, expone en síntesis lo siguiente:

❖ En primer término, anota que existen funciones que no se podían delegar por tratarse de atribuciones exclusivas del alcalde municipal, como algunas frente a los actos administrativos de carácter general, y aquellas como representante legal del ente territorial, lo cual únicamente podría hacer a través de la figura del encargo. Se refiere de manera específica a las siguientes funciones: *‘1. Convocar al Concejo de Risaralda, Caldas a sesiones extraordinarias para adelantar los proyectos de mayor necesidad administrativa; 2. Actuar como Alcalde delegado ante el Concejo de Risaralda, Caldas para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre la administración municipal; 3. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico; 5. Reglamentar los acuerdos Municipales; 6. Enviar al Gobernador, dentro los cinco (5) días siguientes a su sanción o expedición los acuerdos del Concejo, los decretos de carácter general que expida, los actos mediante los cuales se reconozca y decrete honorarios a los concejales y los demás de carácter particular que el gobernador le solicite. (...) 11. Acudir y representar presencialmente al Municipio, como Alcalde, cuando así se requiera en todas las reuniones, comités, concejos, juntas y actos protocolarios en los que tenga participación o presida el Alcalde en los órdenes Nacional Departamental y Municipal (...)*”.

❖ Respecto a las funciones enlistadas, expone que el alcalde debió acudir

a la figura del encargo y no a la delegación de funciones, pues de acuerdo con lo establecido en el artículo 99 de la Ley 136 de 1994, el encargo opera en las licencias o las incapacidades físicas transitorias, como las que tuvo el alcalde municipal para atender su recuperación en la ciudad de Bogotá y de esta manera desligarse de su jurisdicción territorial, pues el mandatario municipal debía ausentarse durante varios días del ejercicio de sus funciones.

❖ El acto administrativo objeto de solicitud de pronunciamiento sobre su validez no fue publicado en el sitio web de la entidad territorial.

❖ Respecto a la delegación de la siguiente función, *“11. Acudir y representar presencialmente al Municipio, como Alcalde, cuando así se requiera en todas las reuniones, comités, concejos, juntas y actos protocolarios en los que tenga participación o presida el Alcalde en los órdenes Nacional Departamental y Municipal”*, manifiesta que dicha delegación es permanente, cuando debe ser temporal y determinada para cada caso o evento.

❖ Explica que en el decreto materia de este trámite se consagra la modalidad de trabajo en casa para el alcalde municipal, quien viene en proceso de recuperación de una patología cardiovascular crítica, que motivó su incapacidad entre el 6 de julio y el 8 de septiembre de 2022. Acota que en virtud de lo establecido en la Ley 2088 de 2021, que reguló esta forma de prestación de las labores, para la sanción de acuerdos municipales podía usarse la firma electrónica, insistiendo en que no era dable acudir a la delegación de funciones para separarse de atribuciones tan importantes como las que le asisten en calidad de mandatario municipal. En todo caso, dice, esta forma de trabajo no fue implementada ni adoptada por el MUNICIPIO DE RISARALDA.

PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LA SOLICITUD

EL MUNICIPIO DE RISARALDA (CALDAS) se pronunció dentro de la oportunidad legal con respecto a los motivos de vulneración normativa (PDF N° 11).

Expone que el Decreto 076 de 2022 fue proferido ante la ‘falta temporal’ del alcalde municipal, acudiendo a la facultad consagrada en el artículo 99 de la Ley 136 de 1994, que alude a la posibilidad de que el mandatario delegue en el

jefe de la oficina de gobierno sus funciones para ejercer la titularidad del municipio cuando sobrevenga una ‘incapacidad física transitoria’, como en efecto ocurrió. Anota que se acudió a la delegación para facilitar la marcha de los asuntos administrativos del municipio, y que ante los desplazamientos del alcalde para atender sus citas médicas y su recuperación, se tuviera la posibilidad de continuar con la marcha de las tareas a su cargo por medio del jefe de la oficina de gobierno, funciones que, en todo caso, el alcalde fue reasumiendo de forma paulatina una vez su estado de salud le permitió hacer presencia física, o atender los asuntos desde su casa.

Anota que el acto administrativo cumplió con las formalidades legales e incluyó aquellas potestades que podían ser objeto de delegación, pues en las normas citadas no existen prohibiciones al respecto; además, que la delegación es un instrumento jurídico válido e idóneo que permite flexibilizar las ocupaciones del alcalde sin que deba separarse del cargo, tal como ocurrió en el caso concreto, que el mandatario tuvo secuelas graves que no le impedían ejercer el cargo, pero sí para atender la totalidad de tareas propias de sus funciones.

Explica que, precisamente, lo que se quería era que el alcalde no se desprendiera de todas sus funciones, sino que delegara aquellas que le exigieran un desplazamiento físico o riesgo de infección según la prescripción médica, y en todo caso, itera, las ha venido reasumiendo de forma paulatina.

CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

Procede esta Sala Plural a decidir sobre la validez del Decreto N° 076 de 8 de septiembre de 2022, *‘Por el cual se delegan funciones del Alcalde’*, acto proferido por el mandatario del **MUNICIPIO DE RISARALDA (CALDAS)**.

Para este Tribunal, de acuerdo con los argumentos planteados en la solicitud de pronunciamiento sobre la validez, el asunto materia de examen se sujeta a la dilucidación de los siguientes interrogantes:

- *¿Incurrió el alcalde de Risaralda, Caldas, en infracción de la ley, al*

proferir el Decreto 076 de 8 de septiembre de 2022, con el cual transmitió funciones supuestamente indelegables en sus subalternos?

- ***¿Debía el burgomaestre haber acudido a la situación administrativa del “encargo” y no a la delegación de funciones?***

(I)

DELEGACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ALCALDE MUNICIPAL

El punto base de los cuestionamientos que el DEPARTAMENTO DE CALDAS formuló al Decreto N°076 de 2022, se relaciona con los alcances de la delegación de funciones atribuidas al alcalde municipal a partir de los siguientes supuestos:

- i) Debía acudir el jefe del ejecutivo municipal a la figura jurídica del encargo y no a la delegación de funciones, pues aquel se encontraba en incapacidad física temporal por enfermedad;
- ii) Las funciones que fueron transferidas al jefe de la oficina de gobierno no podían ser objeto de delegación;
- iii) Respecto a la función de acudir a las juntas y demás actos protocolarios, la delegación fue genérica, cuando debía otorgarse (separadamente) para cada uno de esos actos o reuniones.

El artículo 6° constitucional consagra que los servidores públicos solo están autorizados para realizar lo que expresamente les autoriza la ley, en tanto que los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido por el ordenamiento jurídico:

“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

El artículo 211 ibidem establece por su parte:

“La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios”
/Destaca el Tribunal/.

En desarrollo de este postulado constitucional, la Ley 489 de 1998 estableció los lineamientos básicos de la ‘delegación’, disponiendo sus características generales, requisitos, así como aquellas funciones que no pueden ser delegadas.

Al respecto, los artículos 9º a 11 de dicho ordenamiento leal disponen:

“ARTICULO 9º. DELEGACION. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

PARAGRAFO. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.

ARTICULO 10. REQUISITOS DE LA DELEGACION. En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

ARTICULO 11. FUNCIONES QUE NO SE PUEDEN DELEGAR. Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:

1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.
2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.
3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación".

En análogo sentido, la Corte Constitucional definió las características de la delegación en la Sentencia C-372 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), de la cual el Tribunal destaca lo pertinente, en función de los argumentos planteados por el DEPARTAMENTO DE CALDAS para solicitar la invalidez del decreto municipal 076/22 *sub iúdice*:

“a) **La finalidad de la delegación.** La delegación es un mecanismo jurídico que permite a las autoridades públicas diseñar estrategias relativamente flexibles para el cumplimiento de funciones propias de su empleo, en aras del

cumplimiento de la función administrativa y de la consecución de los fines esenciales del Estado (CP, arts. 2 y 209).

Por ello, las restricciones impuestas a la delegación tienen una doble finalidad: de un lado, evitar la concentración de poder en una autoridad y preservar “la separación de funciones como uno de los principios medulares del Estado...como una garantía institucional para el correcto funcionamiento del aparato estatal”¹, y de otro lado, evitar que se desatienda, diluya o desdibuje la gestión a cargo de las autoridades públicas.

b) **El objeto de la delegación.** La delegación recae sobre la competencia o autoridad que ostenta el delegante para ejercer las funciones de su cargo. La Constitución lo postula y el legislador así lo ha consagrado en diferentes oportunidades². Igualmente la Corte se ha pronunciado sobre la *competencia*, como objeto de la delegación³.

...

De otro lado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *“La delegación es una técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución en diferentes normas (art. 209, 211, 196 inciso 4 y 305), algunas veces de modo general, otras de manera específica, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que*

¹ En la sentencia C-082 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 52 del Decreto Ley 190 de 1995, en el cual se prohíbe la designación de delegados de diputados y concejales en las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio. En esa oportunidad la Corte señaló en relación con el control político que ejercen las corporaciones públicas: *“El control político del gobierno se radica en el Congreso, pero también en las Asambleas Departamentales y en los Concejos Municipales, en su calidad de órganos elegidos popularmente. La atribución de diferentes funciones públicas a diversos órganos permite un ejercicio eficaz del control político sobre la actividad estatal, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado (C.P., art. 2)”*.

² La delegación recae sobre la autoridad o competencia que ostenta el delegante para el ejercicio de las atribuciones o funciones a su cargo. *Cfr.* Ley 80 de 1993, art. 12 y ley 734 de 2002, art. 148.

³ *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley”⁴.

...

d) **Improcedencia de la delegación.** Hay funciones cuyo ejercicio es indelegable, sea porque hay restricción expresa sobre la materia o porque la naturaleza de la función no admite la delegación. Un ejemplo de restricción expresa en materia de delegación se encuentra en la prohibición para que el Vicepresidente de la República asuma funciones de ministro delegatario (C.P., art. 202). También resulta improcedente la delegación para el ejercicio de la actividad o la competencia de la integridad de la investidura presidencial⁵ o cuando la delegación supone transferir aquellas atribuciones que atañen con el señalamiento de las grandes directrices, orientaciones y la fijación de políticas generales que corresponden como jefe superior de la entidad estatal *“pues, lo que realmente debe ser objeto de delegación, son las funciones de mera ejecución, instrumentales u operativas”⁶.*

e) **El delegante.** El delegante es designado por la Constitución o la ley. Por ejemplo, el artículo 211 de la Constitución otorga la calidad de delegante al Presidente de la República⁷ y faculta al legislador para que señale las *“autoridades administrativas”* que pueden actuar como delegantes.⁸ Adicionalmente, el carácter de delegante está

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-382 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-382 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Así mismo, en la sentencia T-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte estima que la función del Procurador General de la Nación consagrada en el artículo 278 numeral 1º de la Constitución Política, es indelegable porque esta competencia *“ ii) es exclusiva del Procurador; iii) no existe en la Constitución la autorización para delegarla; iv) aún si quisiera delegarla, ello sería inconstitucional, porque la Carta expresamente dice que es una función que debe ejercer directamente”*. Además, en relación con la restricción de la delegación, pueden consultarse las sentencias C-214 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-582 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-272 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-496 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ El artículo 196 de la Constitución Política se refiere también a la delegación que el Presidente de la República efectúe en el ministro delegatario.

⁸ En relación con el requisito de ley previa que autorice la delegación administrativa puede verse la sentencia C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, y sobre los requisitos de la delegación expresa y específica la sentencia C-398 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

reservado al titular de la atribución o del empleo público, pues, como lo ha señalado la Corte, ninguna autoridad puede “delegar funciones que no tiene”⁹, es decir, se requiere “que las funciones delegadas estén asignadas al delegante”¹⁰.

f) **Discrecionalidad para delegar.** Aunque se disponga de la autorización para delegar, al delegante se le garantiza un amplio margen de discrecionalidad para decidir si delega o no el ejercicio de funciones propias de su empleo o cargo y, en caso de hacerlo, para fijar los parámetros y condiciones que orientarán el ejercicio de la delegación por parte del o de los delegatarios.¹¹ En este punto debe considerarse que en aplicación de los artículos 209 y 211 de la Constitución, el delegante no podrá tomar decisiones en asuntos cuyo ejercicio haya sido delegado.

g) **El acto de delegación.** La delegación requiere de un acto formal de delegación, en el cual se exprese la decisión del delegante, el objeto de la delegación, el delegatario y las condiciones de tiempo, modo y lugar para el ejercicio de la delegación¹². Sobre este requisito señaló la Corte que: *“la posibilidad de transferir su competencia - no la titularidad de la función - en algún campo, se perfecciona con la manifestación positiva del funcionario delegante de su intención de hacerlo, a través de un acto administrativo motivado, en el que determina si su voluntad de delegar la competencia es limitada o ilimitada en el tiempo o general o específica”*¹³ /Destacados son de la Sala/.

De forma más concreta, en punto al primer elemento mencionado por el DEPARTAMENTO DE CALDAS, el Consejo de Estado ha aludido a las diferencias que

y C-566 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-082 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz

¹¹ Cfr. Ley 489 de 1998, arts. 9 y 10.

¹² El artículo 10 de la ley 489 de 1998 señala que *“En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren”*.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda espinosa. Las sentencias C-382 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-566 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, también se refieren a la exigencia del acto de delegación.

existen entre el encargo y la delegación de funciones (Sentencia de 15 de julio de 2021, M.P. William Hernández Gómez, Exp. 11001-03-25-000-2019-00084-00(0351-19):

“Alcance de la figura del encargo y diferencias con la delegación

En su vinculación laboral con el Estado, los servidores públicos pueden encontrarse en diferentes «situaciones administrativas»¹⁴, dentro de las cuales se pueden identificar las siguientes: el servicio activo, la licencia, el permiso, la comisión, **el encargo**, las vacaciones, el servicio militar y la suspensión en el ejercicio de funciones.

El encargo, en particular, se refiere a una forma de provisión del empleo público en virtud de la cual un servidor desempeña temporalmente, de manera total o parcial, las funciones propias de otro cargo a raíz de la ausencia transitoria o definitiva de su titular. Para el caso que nos ocupa, las reglas que rigen esta figura están contenidas en el artículo 23 del Decreto Ley 2400 de 1968¹⁵, al igual que en los artículos 2.2.5.4.7¹⁶ y 2.2.5.5.41¹⁷ del Decreto 1083 de 2015.

Ahora bien, sobre los límites o alcance de las competencias del ejercicio de un empleo por «encargo», esta Corporación

¹⁴ Cfr. D. 1083/2015, art. 2.2.5.5.1.

¹⁵ DL 2400/1968, art. 23: «Los empleados podrán ser encargados para asumir parcial o totalmente las funciones de empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, por ausencia temporal o definitiva del titular.

Cuando se trate de ausencia temporal el encargo podrá conferirse hasta por el término de aquella y en casos de vacante definitiva hasta por el plazo máximo de tres (3) meses. Vencido este término el encargado cesará automáticamente en el ejercicio de tales funciones y el empleo deberá proveerse de acuerdo con los procedimientos normales».

¹⁶ D. 1083/2015, art. 2.2.5.4.7: «Encargo. Los empleados podrán ser encargados para asumir parcial o totalmente las funciones de empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, por ausencia temporal o definitiva del titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo, en los términos señalados en el siguiente capítulo».

¹⁷ D. 1083/2015, art. 2.2.5.5.41: «Encargo. Los empleados podrán ser encargados para asumir parcial o totalmente las funciones de empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, por ausencia temporal o definitiva del titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo.

El encargo no interrumpe el tiempo de servicio para efectos de la antigüedad en el empleo del cual es titular, ni afecta los derechos de carrera del empleado».

ha señalado que esta figura no opera dentro del marco de la delegación, ya que se trata de instituciones jurídicas diferentes, pues esta última alude a una técnica de manejo administrativo que responde al hecho de que los servidores públicos no se encuentran siempre en la posibilidad de ejercer de manera directa las funciones que les han sido asignadas por el ordenamiento jurídico¹⁸ y, para esto, previa autorización normativa expresa, pueden transferir la competencia para el ejercicio de algunas funciones, no así su titularidad, a otras autoridades o funcionarios, bien sea que respecto de estos tenga o no una relación de subordinación.

De esta manera, además de las diferencias que existen entre ambas instituciones en términos conceptuales y en la finalidad a la que obedecen, es importante anotar que, según lo señala el artículo 10 de la Ley 489 de 1998¹⁹, uno de los requisitos del acto de delegación es el de señalar expresamente las atribuciones precisas que están siendo delegadas, lo cual no es exigido en la regulación del encargo, pues en este último caso, si no se define expresamente qué clase de funciones puede ejercer el servidor encargado, debe entenderse que este asume todas y cada uno (sic) de los deberes y prerrogativas inherentes al cargo que va a desempeñar de forma temporal” /Destacado del Tribunal/.

Sobre el encargo (Movimiento de personal y situaciones administrativas)), el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario de la Función Pública, prescribe:

“ARTÍCULO 2.2.5.4.7 Encargo. Los empleados podrán ser encargados para asumir parcial o totalmente las funciones de empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, por

¹⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 5 de noviembre de 2015, rad. 44001233100020100000501 (0989-2014); Subsección A, sentencia del 16 de julio de 2015, rad. 11001032500020120031200 (1239-2012); y Subsección B, sentencia del 13 de febrero de 2014, rad. 20001-23-31-000-2010-00017-01(0719-13), entre otras.

¹⁹ L. 489/1998, art. 10: «En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren».

ausencia temporal o definitiva del titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo, en los términos señalados en el siguiente capítulo”.

ARTÍCULO 2.2.5.5.41 Encargo. Los empleados podrán ser encargados para asumir parcial o totalmente las funciones de empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, **por ausencia temporal o definitiva del titular, desvinculándose** o no de las propias de su cargo.

El encargo no interrumpe el tiempo de servicio para efectos de la antigüedad en el empleo del cual es titular, ni afecta los derechos de carrera del empleado” /Destacados del Tribunal/.

A su turno, la Ley 136 de 1994 se ocupa de las faltas absolutas y temporales de los alcaldes. Tratándose de estas últimas, el artículo 106 inciso 2° establece que ***“Si la falta fuere temporal, excepto la suspensión, el alcalde encargará de sus funciones a uno de los secretarios o quien haga sus veces. Si no pudiere hacerlo, el Secretario de Gobierno o único del lugar asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de sus secretarios.”*** /Destaca la Sala/.

El canon 92 ibíem, modificado por el precepto 30 de la Ley 1551 de 2012, dispone:

“El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal.

Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

En lo referente a la delegación para celebrar y ejecutar contratos, esta se regirá conforme a lo reglado en la Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993”.

Con base en el anterior marco jurídico, el Tribunal retoma los planteamientos de invalidez efectuados por el DEPARTAMENTO DE CALDAS frente al Decreto Municipal N° 076 de 2022.

Como primer elemento de disenso, indicó el departamento que la ilegalidad del decreto materia de análisis estriba en que el MUNICIPIO DE RISARALDA debió acudir a la designación de un alcalde encargado y no a la delegación de funciones, por cuanto aquella figura opera ante las licencias o incapacidades transitorias del titular, como las que según anota, tuvo el alcalde municipal para atender su recuperación en la ciudad de Bogotá.

La anterior manifestación no ha de ser acogida por esta corporación judicial, básicamente por cuanto, si bien es cierto el encargo constituye la herramienta jurídica idónea para cubrir las ausencias temporales del alcalde municipal ante situaciones como la licencia por incapacidad física transitoria, este supuesto en nada se relaciona con la situación que derivó en la expedición del Decreto N° 076/22, con el cual el alcalde mencionado efectuó la delegación de funciones en varios de los secretarios de despacho.

En efecto, no es cierto como lo afirma el Departamento, que el acto administrativo en mención haya sido expedido para cubrir una ausencia del alcalde municipal por incapacidad o, en otras palabras, que la delegación se haya dado para permitir al alcalde separarse de su empleo temporalmente; por el contrario, el Decreto N° 076/22 fue proferido una vez el mandatario se reintegró al cargo después de su incapacidad y por razones diferentes, por lo que no se adecúa al supuesto que legitima el encargo, que se itera, emerge como salida a la ausencia o separación del titular de las funciones.

Revisado el texto del decreto y específicamente su parte motiva, se lee lo siguiente:

“Que el día miércoles 6 de julio de 2022, el señor Alcalde del Municipio de Risaralda Caldas, Doctor Juan Carlos Cortés Bermúdez, fue hospitalizado en el E.S.E Hospital Departamental Universitario Santa Sofía en la ciudad de Manizales Caldas, debido a una patología cardiovascular crítica, por la cual fue remitido a la ciudad de Bogotá para ser intervenido

quirúrgicamente por los médicos especialistas y adelantar su proceso de recuperación.

Que el día 8 de septiembre de 2022, finalizó la incapacidad del señor Alcalde titular del Municipio de Risaralda Caldas, reasumiendo sus funciones como Alcalde Municipal de Risaralda, Caldas, y según prescripción médica se le autoriza el trabajo en casa, por cuanto se le deben realizar tratamientos algunos días de la semana en la ciudad de Bogotá D.C, atendiendo recomendaciones médicas, especialmente la terapia de recuperación cardiovascular que le fue ordenada, y de la cual depende su recuperación total

...

...

Que como quiera que por los tratamientos terapéuticos y de rehabilitación prescritos al Alcalde Titular le es imposible atender de manera automática a la cesación de la licencia por incapacidad médica todas las actividades presenciales que requiere el ejercicio de Alcalde Municipal, se requiere delegar aquellas actividades referentes a la asistencia presencial a comités, reuniones, juntas, y actos protocolarios.” /Destacados de la Sala/.

Es decir; el señor JUAN CARLOS CORTÉS BERMÚDEZ, alcalde municipal de Risaralda (Caldas), estuvo incapacitado entre el 6 de julio y el 8 de septiembre de 2022, día en el que reasumió el ejercicio de sus funciones y fue cuando expidió el Decreto 076 de 8 de septiembre de 2022, delegando varias de sus atribuciones en los secretarios de despacho; por ende, no es dable acoger el cuestionamiento hecho por el DEPARTAMENTO, en el sentido de que debía acudir al ‘encargo’, justamente por cuanto para el momento de proferir el acto administrativo, el

burgomaestre ya había retomado el ejercicio del cargo, y con ello, desapareció el fundamento de esta figura, que opera ante la ausencia transitoria o definitiva del titular del empleo público.

Frente a este específico postulado, tampoco encuentra el Tribunal que el acto administrativo *sub iudice* sea contrario al ordenamiento jurídico, a partir de las demás normas de la Constitución Política y la Ley 136 de 1994 citadas por el DEPARTAMENTO DE CALDAS en el escrito con el cual solicitó el pronunciamiento de validez, anotando que el ente territorial se limitó a transcribir su texto, del cual no surge o deriva la conclusión que pretende se adopte en sede judicial, referida a la supuesta invalidez del decreto municipal por haber acudido a la ‘delegación de funciones’ y no al ‘encargo’.

Las normas en mención abordan diversas atribuciones de los alcaldes, como la iniciativa exclusiva que les asiste en ciertos proyectos de acuerdo (arts. 315 num. 5 C.P. y 71 Ley 136/94); la sanción de los acuerdos municipales (arts. 315 num 6 C.P. y 76 Ley 136/94); la posibilidad de formular objeciones a los proyectos de acuerdo y remitirlos a la autoridad judicial en caso de que no sean acogidas (arts. 78-80 Ley 136/94); la remisión de los acuerdos al gobernador para su revisión una vez sancionados (art. 82 Ley 136/94); la condición de primera autoridad de policía del municipio, jefe de la administración local y la representación legal de la entidad territorial (arts. 314 y 315 num. 3 C.P. y 84 y 91 literal d Ley 136/94, este último modificado por el canon 29 de la Ley 1551 de 2012); la convocatoria al concejo a sesiones extraordinarias y la reglamentación de los acuerdos municipales (art. 91, literal a) numerales 4-7 de la Ley 136/94.

No obstante, insiste la Sala, que más allá de la citación que de estos textos normativos hace el DEPARTAMENTO DE CALDAS, ningún elemento concreto de invalidez planteó el ente territorial, como tampoco lo halla este juez colegiado en estos postulados legales.

Como segunda formulación de invalidez planteada por el departamento respecto al Decreto N° 076 de 8 de septiembre de 2022, aduce que el mandatario municipal no podía delegar algunas de las funciones cuyo ejercicio transfirió temporalmente al Jefe de la Oficina de Gobierno y Asuntos Administrativos de Risaralda (Caldas).

El cuestionamiento se cierne específicamente sobre el siguiente texto del Decreto

N° 076 de 2022:

“ARTICULO PRIMERO: DELEGAR en el Jefe de la Oficina de Gobierno y Asuntos Administrativos de la Alcaldía Municipal de Risaralda, Caldas, Dr. MARIO HUMBERTO RENDON SALAZAR o quien haga sus veces, las siguientes funciones:

1. Convocar al Concejo de Risaralda, Caldas a sesiones extraordinarias para adelantar los proyectos de mayor necesidad administrativa.

2. Actuar como Alcalde delegado ante el Concejo de Risaralda, Caldas para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre la administración municipal.

3. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

...

5. Reglamentar los acuerdos municipales.

6. Enviar al gobernador, dentro de los cinco (5) días siguientes a su sanción o expedición los acuerdos del Concejo, los decretos de carácter general que expida, los actos mediante los cuales se reconozca y decrete honorarios a los concejales y los demás de carácter particular que el gobernador le solicite.

...

...

11. Acudir y representar presencialmente al Municipio, como alcalde, cuando así se requiera en todas las reuniones, comités, consejos, juntas y actos protocolarios en los que tenga participación o presida el Alcalde en los órdenes Nacional, Departamental y Municipal”.

De acuerdo con el marco normativo expuesto en párrafos anteriores y de manera particular lo establecido en los artículos 211 de la Carta Política, 11 de la Ley 489 de 1998, 92 de la Ley 136 de 1994 y 30 de la Ley 1551 de 2012, los alcaldes gozan de un margen de discrecionalidad para delegar las funciones a su cargo en sus secretarios y jefes de departamento administrativo, con las limitaciones que allí se consagran, referidas a: (i) aquellas funciones respecto a las que exista expresa

prohibición legal; (ii) las que por su naturaleza no sean delegables, como lo es la fijación de directrices o políticas de orden general, que corresponden a la condición de jefe supremo de la administración local, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional parcialmente reproducida; (iii) las funciones recibidas en virtud de delegación, y (iv) la expedición de reglamentos generales.

A partir de ello y conforme a las normas que según el DEPARTAMENTO DE CALDAS desatendió el alcalde municipal de Risaralda (Caldas), referidas en el primer acápite del este fallo, no se halla ninguna prohibición legal que de manera expresa, impidiera al mandatario municipal transferir temporalmente la competencia para el ejercicio de estas atribuciones a su secretario o jefe de la oficina de gobierno, en la forma en la que procedió al expedir el Decreto N° 076 de 8 de septiembre de 2022, puntualmente en lo que se refiere a las funciones contenidas en los numerales 2 y 6 del artículo 1° parcialmente trasuntado.

Tampoco encuentra vicio alguno esta colegiatura en la delegación efectuada frente a la función consagrada en el artículo 1° numeral 11, referida a *“Acudir y representar presencialmente al Municipio, como Alcalde, cuando así se requiera en todas las reuniones, comités, consejos, juntas y actos protocolarios en los que tenga participación o presida el Alcalde en los órdenes Nacional, Departamental y Municipal”*, de la cual afirma el DEPARTAMENTO DE CALDAS, se trata de una delegación que carece de especificidad, y no precisa los actos o eventos para los cuales se extiende la función delegada.

La supuesta falta de detalle en la delegación de esa función no conlleva la invalidez de la norma municipal como lo pretende el Departamento, en la medida que la discrecionalidad concedida al alcalde para efectuar la delegación se materializa, entre otros aspectos, en poder señalar los alcances de la misma, es decir, si esta es temporal o indefinida, o si es para un conjunto indeterminado de eventos o para uno en específico, tal como lo señaló de manera categórica la Corte Constitucional en la Sentencia C-372 de 2002, a la que se refirió el Tribunal en el introito de este segmento del fallo.

Súmese a lo anterior, que de acuerdo con la transcripción del apartado del Decreto N° 076 de 2022 y en virtud de la claridad que ofrece su redacción, la delegación en este punto tampoco se torna imprecisa o vaga, ya que se limita a aquellos actos, eventos o reuniones que requieran la presencia física del mandatario municipal,

elemento que, lejos de ser caprichoso, es consecuente con los planteamientos que le sirven de causa, referidos principalmente al proceso de recuperación de la salud del mandatario, quien habiendo reasumido el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la prescripción médica solo podrá retomar los encuentros presenciales en forma paulatina; de esta manera, la delegación que se hace de esta función descansa sobre un fundamento suficiente, al paso que se halla determinada y circunscrita a los casos en los que el alcalde no pueda actuar por medios diferentes al presencial.

Sin embargo, conclusión diferente emerge del análisis de las funciones contenidas en los numerales 1, 2 y 5 del Decreto N°076, respecto de las cuales los planteamientos de invalidez sí están llamados a ser acogidos por esta corporación judicial.

Las enlistadas en los numerales 1 y 2 del artículo 1° del ordenamiento decretal, se refieren a: *“Convocar al Concejo de Risaralda, Caldas a sesiones extraordinarias para adelantar los proyectos de mayor necesidad administrativa”*, y a *“Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico”*.

Para este juez colegiado, aun cuando de las normas traídas a colación por el DEPARTAMENTO DE CALDAS no se desprende una prohibición expresa para que estas tareas sean delegadas, bien puede decirse que ambas potestades hacen parte de aquellas que por su naturaleza no es permitido transferir mediante delegación, pues están ligadas a la naturaleza política del cargo del alcalde municipal, en contraste con aquellas atribuciones de corte puramente administrativo, orientadas a la correcta marcha o funcionamiento de la administración municipal. En los términos expuestos por la Corte Constitucional en la aludida Sentencia C-372 de 2002, la delegación se permite sobre aquellas funciones meramente operativas, administrativas o instrumentales, y no se compagina con las que ejerce el primer mandatario como suprema autoridad del municipio, como la definición de políticas generales.

En ese orden, nótese que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, estipula en su literal a) numeral 4, que corresponde al alcalde, además de colaborar con el buen desempeño del concejo municipal y presentarle informes generales, *“convocarlo a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.”*

/Resalta el Tribunal/; así mismo, el numeral 5 del mismo texto coloca en cabeza del burgomaestre la sanción de los acuerdos municipales o su objeción por motivos de inconveniencia o contradicción con el ordenamiento jurídico, aspectos que, a juicio de esta corporación, entrañan la definición sustancial de los temas que se ponen a consideración del concejo y la adopción de la postura institucional de la administración municipal frente a la conveniencia y juridicidad de las normas aprobadas por la corporación edilicia, por lo que se trata de temas que de suyo competen al jefe de la administración territorial en la condición de tal, pues en últimas, atienden a la orientación política del municipio.

Por modo, las funciones consagradas en el artículo 1° numerales 1 y 3 del Decreto N°076 de 8 de septiembre de 2022, comportan potestades de las cuales no podía desprenderse válidamente el alcalde municipal de Risaralda (Caldas) mediante delegación, en virtud de la naturaleza de las mismas, a voces del canon 11 numeral 3 de la Ley 489 de 1998, por lo que habrá de declararse la invalidez del decreto en mención a este respecto.

Y análogo pronunciamiento se adoptará en relación con la función prevista en el artículo 1° numeral 5 de la norma municipal acusada, referida a la reglamentación de los acuerdos municipales, cuya delegación en el jefe de la oficina de gobierno municipal desatiende el categórico mandato del numeral 1 del aludido artículo 11 de la Ley 489 de 1998, que proscribe la posibilidad de entregar mediante delegación la competencia para la expedición de reglamentos generales.

PUBLICIDAD DEL ACUERDO

Finalmente, cuestionó el DEPARTAMENTO DE CALDAS que el Decreto N°076 de 8 de septiembre de 2022 no fue publicado en la página web del municipio.

Resulta pertinente anotar que en esta oportunidad corresponde a esta corporación decidir sobre la validez del referido acto, es decir, sobre su conformidad o no con el ordenamiento jurídico, atendiendo la competencia consagrada en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política. De ahí que un aspecto como la publicidad del acto una vez proferido, sea un punto ligado a la producción o no de efectos jurídicos, pero, se insiste, no a la validez o legalidad en el proceso de su emisión, que es lo que

interesa a los efectos de este pronunciamiento.

La diferencia entre los requisitos de existencia, validez y producción de efectos jurídicos de los actos administrativos ha sido conceptualizada por el Consejo de Estado en los siguientes términos (Exp. 2016-01017-00(4574-2016), M.P. César Palomino Cortés, 31 de enero de 2019):

“37. Doctrinariamente se ha considerado que el acto administrativo tiene como elementos esenciales los de existencia, que han sido ubicados en el órgano y su contenido; **los de validez, que son relativos a la voluntad y las formalidades o el procedimiento, y la eficacia u oponibilidad, sumergidas en las ritualidades para hacerlo eficaz y capaz de producir efectos jurídicos.**

38. Al referirnos a la validez de un acto administrativo, se hace alusión a la conformidad que este tiene con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la legalidad o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente, o en otras palabras, se refiere al valor que tiene el acto administrativo cuando quiera que es confrontado con los preceptos legales, los cuales generan acatamiento por parte de los administrados en la medida en que rigen las relaciones entre ellos y el Estado²⁰.

39. En lo que respecta a la existencia del Acto Administrativo, la Corte Constitucional ha considerado que está ligada al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión. De forma que, **el Acto Administrativo existe desde el momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del Acto Administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición,**

²⁰ “Carlos Ariel Sánchez Flórez, Acto Administrativo. Teoría General. Editorial Legis. 2004. Pág. 98”.

condicionada a su publicación o notificación²¹.

40. De lo anterior, se deduce que la existencia del acto está aparejada a un requisito de tiempo, de forma y de efectos. Y es, en este último requisito donde la Corte Constitucional hace recaer la sinonimia de los efectos que produce la existencia a la consideración de ser un acto eficaz, vale decir, que el acto existente es eficaz y vigente si se ha cumplido con la publicación (en el caso de los actos generales) o se ha cumplido con la notificación (si es acto subjetivo)

...

42. En ese sentido, es un criterio uniformemente aceptado en el derecho administrativo que **para la validez del acto se tienen como requisitos** que haya sido expedido por autoridad competente, de conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente, **que su expedición sea regular** y que se observen los motivos y los fines desde el punto de vista de su licitud...” /Resaltado de la Sala/.

Bajo esta perspectiva, la adecuada publicación o no del Decreto N° 076 de 2022 es un aspecto exclusivamente ligado a su eficacia o a la posibilidad de producción de efectos jurídicos, mas no a su legalidad, que es el elemento que rige este pronunciamiento judicial de validez, por lo que resulta extraño al examen jurídico efectuado por esta Sala, que no efectuará pronunciamiento sobre el particular.

Es por lo expuesto que el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, SALA IV ORAL DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

DECLARASE la invalidez del artículo 1°, numerales 1, 3 y 5 del Decreto N° 076 de 8 de septiembre de 2022, *‘Por el cual se delegan funciones del Alcalde’*, acto proferido por el mandatario del **MUNICIPIO DE RISARALDA (CALDAS)**.

²¹ “Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara”

DECLÁRASE la validez de los demás artículos de dicha norma municipal.

COMUNÍQUESE esta decisión al Alcalde del municipio de Risaralda y al Gobernador del departamento, ambos de Caldas.

NOTIFÍQUESE

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha, según Acta N°014 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Sustanciador: Fernando Alberto Álvarez Beltrán

Manizales, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023).

Radicado	17 001 23 33 000 2023 00005 00
Medio de control	Protección de derechos e intereses colectivos
Accionante	María Alejandra Castaño García
Accionado	Instituto Nacional de Vías – INVÍAS -, JPS Ingeniería SAS y Consorcio vías 2021

Dentro del asunto de la referencia se convocó a audiencia de pacto para el día martes dieciocho de abril de 2023 a partir de las diez (10:00 a.m.) de la mañana; no obstante, se hace necesario aplazar la celebración de la mencionada audiencia, en virtud de la solicitud allegada por el apoderado judicial del demandado Instituto Nacional de Vías – INVÍAS -, (Documento 024 del expediente digital), el cual considera el Despacho procedente, en vista que, el comité de conciliación es el único competente para definir si hay o no lugar a presentar algún proyecto de pacto, es del caso acceder a la solicitud.

Por lo anterior, se fija como nueva fecha para la realización de la audiencia de pacto de cumplimiento el día **MARTES VEINTICINCO (25) DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023) a partir de las DIEZ DE LA MAÑANA (10:00 a.m.); dejando presente que el link para acceder a la audiencia, es el mismo que se encuentra en la providencia del 28 de marzo del presente año, mediante la cual se fijó fecha.**

Por la Secretaría de esta Corporación, infórmese a las partes por el medio más expedito, sobre el aplazamiento de la audiencia.

Notifíquese

Firmado Por:
Fernando Alberto Alvarez Beltran
Magistrado
Despacho 02
Tribunal Administrativo De Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **34a9a234e38a7f86e9adba178858ecdcb0b44c10261b1f6178caf804b1cd5ce**

Documento generado en 11/04/2023 03:19:18 PM

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

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Liliana Eugenia García Maya-
Conjuez.

Manizales, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Procede el Despacho a resolver solicitudes de adición y corrección del auto 033 de 31 de marzo de 2022, emitido dentro del medio de control **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **DANILO ARTURO CAÑAVERAL ARISTIZABAL** contra la **NACION-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-RAMA JUDICIAL**, por medio del cual se resolvieron solicitudes de adición, corrección y un recurso de reposición, en contra del auto 035 de 27 de abril de 2021.

I. ANTECEDENTES

I.I. Hechos, motivo de la demanda y pretensión principal.

El Dr. Danilo Arturo Cañaveral Aristizábal laboró al servicio de la Rama Judicial-Seccional Caldas, en calidad de Juez de la Republica por el periodo comprendido entre el *1 de octubre de 1987 y el 28 de febrero de 2001*.

El demandante acudió a este medio de control, pues considera vulnerados sus derechos laborales, toda vez que, a su juicio, la demandada Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial, desconoció el derecho que él tenía, a la prima especial de servicios, regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y equivalente al 30% de la asignación básica mensual. Como petición principal, solicitó que se declare la nulidad de los actos administrativos que estructuraron la reclamación administrativa y, en consecuencia, ordenar a la demandada, que proceda a realizar el pago de la prima especial de servicios, regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y la reliquidación de las prestaciones sociales causadas, teniendo en cuenta el carácter de factor salarial de esta prima.

I.II. Actuaciones procesales surtidas.

A la fecha se dio aplicación a la figura de sentencia anticipada regulada por el artículo 182A del CPACA a través del auto 035 de 27 de abril de 2021, sin embargo, no se ha superado la etapa de alegaciones, toda vez que se han resuelto varias peticiones de adición, corrección y aclaración, y un recurso de reposición en contra

del mencionado auto, propuestas por la parte demandante. Nuevamente nos convoca resolver sendas solicitudes de adición y corrección del auto 033 de 31 de marzo de 2022, que resolvió las solicitudes anteriores y de la misma parte procesal.

II. SOLICITUDES

II.I. Solicitud de corrección.

En resumen; solicita se corrija el error aritmético cometido en el auto 033 de 31 de marzo de 2023, en el cual se menciona “...corregir el auto 037 de 27 de abril de 2021”, siendo su nomenclatura correcta el auto 035 de 27 de abril de 2021.

II.II. Solicitud de adición.

Dice el escrito que el auto 033 de 31 de marzo de 2021, al acceder a la corrección de las pretensiones 2°, 6°, 7°, 8° y 9° y unificar todas las pretensiones en el resuelve, se cambió por completo el cuerpo de la pretensión 4°. Agregó, además, que la decisión de modificar las pretensiones es exclusiva de la parte demandante y no del operador judicial, por lo que solicita sea corregida de la fijación del litigio, pretensiones de la demanda (extremos), tal cual fue escrita en la demanda y no, como quedo contenida en esta etapa.

III. CONSIDERACIONES.

III.I. Competencia.

Corresponde a este Despacho conforme lo dispone el artículo 134 del CPACA y conforme mandato dado por la Presidencia de esta Corporación en sorteo de conjueces celebrado el pasado 26 de julio de 2019.

III.II. De la solicitud de corrección del auto 033 de 31 de marzo de 2022.

El auto del cual el demandante solicita su corrección, comete el error vislumbrado en la petición, en el aparte correspondiente del considerando, sin embargo, la parte resolutive, que como lo hizo notar el demandante en petición anterior, es de suma importancia, toda vez que asienta, define, aclara y puntualiza las decisiones que se analizan en la parte de las consideraciones, cubriéndolas de un manto de legalidad, sin que sea una obligación legal, que este tipo de providencias, tengan una parte resolutive, pero si del arbitrio del funcionario judicial, se decide finalizar la providencia con este acápite, el mismo debe ser claro y si errores, para evitar confusiones que impidan el cumplimiento de las ordenes emitidas. En esta providencia no se comete el error aritmético, puesto en conocimiento por la parte demandante, por el contrario, es claro en mencionar que la providencia que se corrige es el auto 035 de 27 de abril de 2021 y no otro, por lo que no hay lugar a dudar de la

veracidad de su orden, pues con un breve análisis al historial procesal de expediente, se da cuenta de la numeración del auto, caso contrario, en el cual si se amerita acceder la petición, es insertar en la parte resolutive términos oscuros o incorrectos, que no concuerden con el historial procesal del expediente, en conclusión y toda vez, que la parte resolutive del auto 033 de 31 de marzo de 2022 esta correcta y no contiene expresiones, términos o palabras que generen confusión, se **NIEGA** la corrección aritmética solicitada.

III.III. De la solicitud de adición de la pretensión n° 4° y su no modificación supuestamente contenida en el auto 035 de 27 de abril de 2021.

En la solicitud de adición que realiza el demandante respecto de la pretensión 4° del auto 033 de 31 de marzo de 2022, aseguró que el auto en mención, modificó esta pretensión, por lo que el Despacho considera necesario, pronunciarse sobre dos aspectos que deben ser resueltos por separado; **(i). La exclusión de la pretensión 4° en el acápite resolutive del auto 033 de 31 de marzo de 2022** y **(ii). La modificación de la pretensión 4° conforme se plasmó en la demanda.** Ahora bien, frente a la primera parte de la adición solicitada por la parte demandante, en efecto, revisada la parte resolutive del auto 033 de 31 de marzo de 2022, al unificar las pretensiones en la ultima providencia hasta esa fecha emitida por el Despacho, se omitió el cuerpo completo de la pretensión 4° mencionada al momento de la fijación del litigio, realizado por el auto 035 de 27 de abril de 2021, por tanto, se **ACCEDERA** a incluirla y nuevamente, se unificarán todas las pretensiones, para darle un orden a este proceso, en aras de allanar el camino en el estudio de la sentencia y evitar confusiones iguales a esta.

Por lo demás, se incluirá la pretensión 4° tal cual fue mencionada en la fijación del litigio realizada en la providencia 035 de 27 de abril de 2021, toda vez que, no fue una modificación insertada en la ultima providencia *-auto 033 de 31 de marzo de 2022-*, sino una omisión en incluirla que es diferente, por lo que el momento procesal para atacar la pretensión 4° era en la ejecutoria de este auto, el cual fue aprovechado por la parte demandante para interponer un recurso de reposición respecto del planteamiento del problema y solicitar la corrección y adición de las pretensiones 2°, 6°, 7°, 8° y 9° allí planteadas, por tanto, en todo lo demás, que no fue motivo de solicitud alguna, cobró ejecutoria y pretender solicitar la adición de la pretensión 4°, sobre la cual, en su término legal, fue aceptada por las partes, resulta claramente improcedente, por lo tanto, se trasladara la pretensión 4° exactamente como fue consignada en la fijación del litigio.

IV. Traslado de alegatos.

Toda vez que los autos 035 del 27 de abril de 2021 y 033 de 31 de marzo de 2022, fueron atacados y, por ende, no alcanzaron a cobrar ejecutoria, nuevamente se

confirma el traslado de alegaciones que a la luz del inciso 2° del artículo 182A del CPACA en concordancia con el inciso final del artículo 181 Ibidem, se había corrido a las partes y al Ministerio Público, por el término común de diez (10) días, término que empezará a correr al día siguiente hábil, a la ejecutoria de esta providencia. Los alegatos deben ser enviados al correo institucional de Conjuces dtibaqua@cendoj.ramajudicial.gov.co o en su defecto al correo de la Secretaría de esta Corporación sgtadminclld@notificacionesrj.gov.co. De igual manera, se informa a las partes que si en atención a las providencias antes anotadas, ya presentaron los alegatos de conclusión, el uso de este nuevo término, queda a su arbitrio, en caso de querer adicionar los anteriores, el Despacho tendrá en cuenta los escritos ya presentados y los que se llegaren a presentar, siempre que contengan argumentos nuevos y relación directa con la tesis planteada por la parte.

De acuerdo con lo discurrido, la Sala Unitaria de Conjuces del Tribunal Administrativo de Caldas;

V. RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la **CORRECCIÓN** aritmética solicitada por la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ADICIONAR la pretensión 4° conforme quedo escrita en el auto 035 de 27 de abril de 2022 y, en consecuencia; el numeral segundo de su parte resolutive quedará así:

- 1. Declarar la nulidad de la resolución DESAJMARI7-424 de 8 de mayo de 2017.**
- 2. Declarar la ocurrencia del silencio administrativo negativo.**
- 3. Declarar la nulidad del acto administrativo ficto presunto negativo.**
- 4. Condenar a la demandada a reliquidar la remuneración mensual del Dr. Danilo Arturo Cañaverall Aristizábal, conforme el ordenamiento jurídico (Constitución Nacional y Ley 4ª de 1992), percibida desde el 1 de enero de 1993 y hasta el hasta el 28 de febrero de 2001 y pagar la diferencia, causada por el pago de su salario en un 70% y no el 100% como lo dispone la ley.**
- 5. Ordenar a la demandada reliquidar al causante el del Dr. Danilo Arturo Cañaverall Aristizábal, la prima especial mensual conforme el ordenamiento jurídico (Constitución Nacional y Ley 4ª de 1992), cancelada desde el 1 de enero de 1993 y hasta el hasta el 28 de febrero de 2001, que fue mal liquidada sobre el 70% de su salario básico y no de su 100% como debió hacerse.**


6. **Ordenar** a la demandada reconocer la prima especial de servicios como factor salarial y, en consecuencia; reliquidar las cesantías y sus intereses acumuladas a 31 de diciembre de 1992 por haberse acogido el **Dr. Danilo Arturo Cañaverall Aristizábal**, a los regímenes laborales contemplados en los decretos 57 y 110 de 1993.
7. **Ordenar** se reliquide las cesantías e intereses a las mismas acumuladas a 31 de diciembre de 1992, por haberse acogido el Dr. Cañaverall Aristizábal al nuevo régimen salarial y prestacional consagrado en los Decretos 57 y 110 de 1993, derechos que le fueron reconocidos en la resolución Nro. 1244 de 1993 de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Caldas. Los nombrados decretos señalan que las cesantías causadas a esa fecha, se liquidarán con base en la nueva remuneración (vigencia fiscal de 1993).
8. **Ordenar** se reliquide las cesantías e intereses a las mismas, causadas y pagadas correspondientes a los años, desde 1993 hasta 2001, inclusive, considerando para el efecto la reliquidación mensual y la reliquidación de la prima especial, que también es factor salarial.
9. **Ordenar** se reliquide las vacaciones, primas de vacaciones, primas de navidad, primas de nivelación, primas de servicios, bonificaciones por descongestión, bonificaciones por servicios y demás prestaciones sociales, teniendo en cuenta la reliquidación de la remuneración mensual y la reliquidación de la prima especial, que también es factor salarial, desde el 1 de enero de 1993 hasta el 28 de febrero de 2001. Incluyéndose, además, los pagos laborales que le fueron realizados en los meses de abril, julio y diciembre de 2001.
10. **Ordenar** pagar las diferencias laborales que resulten a favor del demandante, desde el 1 de enero de 1993 hasta el 31 de diciembre de 2001, por concepto de: remuneración mensual; prima especial mensual; cesantías e intereses a las mismas acumuladas a diciembre 31 de 1992; cesantías e intereses a las mismas, causadas y pagadas durante los años 1993 hasta 2001, inclusive; vacaciones, primas de vacaciones, primas de navidad, primas de nivelación, primas de servicios, bonificaciones por descongestión, bonificaciones por servicios y demás prestaciones sociales.
11. **Ordenar** a la demandada que las sumas reconocidas en las anteriores liquidaciones sean indexadas de conformidad con lo establecido en el artículo 187 del CPACA.
12. **Ordenar** a la demandada reconocer y realizar el pago de los intereses a la demandante en caso de no hacer el pago oportuno, como lo ordena el artículo 192 del CPACA.

- 13. Condenar a la demandada a pagar las cosas y agencias en derecho que se llegasen a causar a la luz del artículo 188 del CPACA.**

TERCERO: CORRER traslado para alegar de conclusión por escrito, y, en consecuencia, acoger lo dicho frente a este tópico, en la parte considerativa de esta providencia.

CUARTO: Contra las decisiones emitidas en esta providencia, proceden los recursos de ley.

Notifíquese y Cúmplase



LILIANA EUGENIA GARCIA MAYA

Conjuez

CONSTANCIA SECRETARIAL: Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

ABRIL 11 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS
Secretaria

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación: 17001-33-39-008-2021-00294-02

Demandante: CLAUDIA MILENA CASTRILLÓN ARENAS

Demandado: UNIVERSIDAD DE CALDAS



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Sala Unitaria

Manizales, once (11) de abril de dos mil veintitrés (2023)

A.S. 070

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales el 30 de noviembre de 2022 (Archivo PDF 27 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el recurso se recibió vía correo electrónico el 13 de diciembre de 2022 (Archivo 29 y 30 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (01-12-2022).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

Notifíquese y cúmplase

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CALDAS**

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No. 59

FECHA: 12/04/2023