

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control informándole que ingresó por reparto el presente proceso; está pendiente de resolver sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Veintiuno (21) de julio 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
**Secretario**

Auto de Sustanciación: 115-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Radicación: 17-001-33-33-001-2017-00512-02

Demandante: Octavio Hurtado Castillo

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

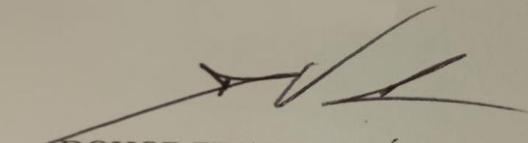
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fls. 278 -284, C.1) y por el apoderado de la parte demandada (fls. 271 - 277, C.1), contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales el 18 de diciembre de 2019, el cual fue interpuesto oportunamente.

Ejecutoriada la anterior decisión, se **corre traslado** a las partes por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión. A continuación, el expediente quedará a disposición del Agente del Ministerio Público por igual lapso para presentar concepto.

Se ordena **notificar** personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará este auto vía mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior  
providencia se notifica a la parte demandante  
Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020.  
Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo  
electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control informándole que ingresó por reparto el presente proceso; está pendiente de resolver sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Veintiuno (21) de julio 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**

**Secretario**

Auto de Sustanciación: 116-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Radicación: 17-001-33-33-002-2018-00400-02

Demandante: Yolanda Giraldo Giraldo

Demandado: Nación - Ministerio de Educación - FNPSM

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

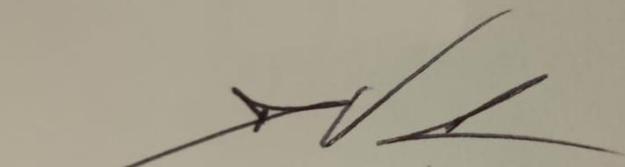
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fls. 193 -201, C.1), contra la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales el 26 de noviembre de 2019, el cual fue interpuesto oportunamente.

Ejecutoriada la anterior decisión, se **corre traslado** a las partes por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión. A continuación, el expediente quedará a disposición del Agente del Ministerio Público por igual lapso para presentar concepto.

Se ordena **notificar** personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará este auto vía mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control informándole que ingresó por reparto el presente proceso; está pendiente de resolver sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Veintiuno (21) de julio 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

Auto de Sustanciación: 117-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Radicación: 17-001-33-33-002-2018-00443-02

Demandante: Adielia Cardona Marín

Demandado: Nación - Ministerio de Educación - FNPSM

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

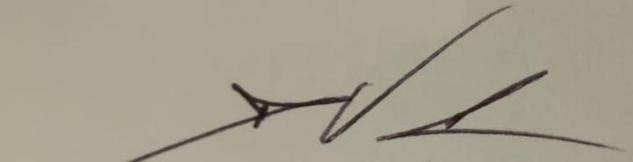
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fls. 173 -181, C.1), contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales el 26 de noviembre de 2019, el cual fue interpuesto oportunamente.

Ejecutoriada la anterior decisión, se **corre traslado** a las partes por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión. A continuación, el expediente quedará a disposición del Agente del Ministerio Público por igual lapso para presentar concepto.

Se ordena **notificar** personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará este auto vía mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior  
providencia se notifica a la parte demandante  
Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020.  
Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo  
electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control informándole que ingresó por reparto el presente proceso; está pendiente de resolver sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Veintiuno (21) de julio 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
**Secretario**

Auto de Sustanciación: 118-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Radicación: 17-001-33-33-002-2018-00472-02

Demandante: María José Gutiérrez de Candamil

Demandado: Nación - Ministerio de Educación - FNPSM

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

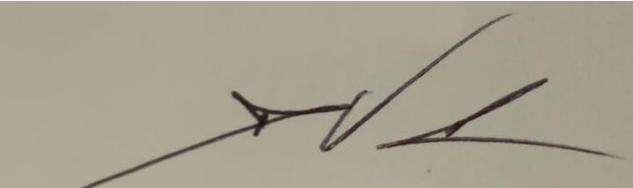
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fls. 79 - 82, C.1), contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales el 13 de diciembre de 2019, el cual fue interpuesto oportunamente.

Ejecutoriada la anterior decisión, se **corre traslado** a las partes por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión. A continuación, el expediente quedará a disposición del Agente del Ministerio Público por igual lapso para presentar concepto.

Se ordena **notificar** personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará este auto vía mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y Cúmplase**



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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior  
providencia se notifica a la parte demandante  
Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020.  
Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo  
electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control informándole que ingresó por reparto el presente proceso; está pendiente de resolver sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Veintiuno (21) de julio 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

Auto de Sustanciación: 119-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Radicación: 17-001-33-33-003-2018-00244-03

Demandante: Rodrigo Escobar Gómez

Demandado: Nación - Ministerio de Educación - FNPSM

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

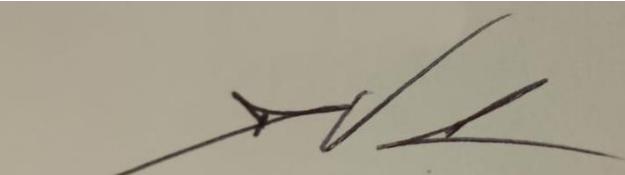
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fls. 131 -135, C.1) y por el apoderado de la parte demandada (fls. 136 - 143, C.1), contra la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales el 17 de julio de 2019, el cual fue interpuesto oportunamente.

Ejecutoriada la anterior decisión, se **corre traslado** a las partes por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión. A continuación, el expediente quedará a disposición del Agente del Ministerio Público por igual lapso para presentar concepto.

Se ordena **notificar** personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará este auto vía mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior  
providencia se notifica a la parte demandante  
Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020.  
Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo  
electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

**A.I. 148**

**RADICADO:** 17-001-23-33-000-2020-00180-00  
**NATURALEZA:** Acción de Cumplimiento  
**DEMANDANTE:** Juan Pablo Murcia Marín  
**DEMANDADO:** Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía - CajaHonor

Estudiado el escrito de demanda y al no advertirse con el lleno de los requisitos señalados en el artículo 10 de la ley 393 de 1997, se decide **INADMITIR** la demanda que en ejercicio del medio de control de **CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O ACTOS ADMINISTRATIVOS (ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO)**, previsto en el artículo 146 de la ley 1437 de 2011, instaura **JUAN PABLO MURCIA MARÍN** en contra de la **CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA - CAJAHONOR**.

En consecuencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 393 de 1997, se otorga a la parte actora, el término de **DOS (02) DÍAS**, para que corrija la demanda, así:

1. Deberá aportar copia del acto administrativo cuyo cumplimiento pretende, esto es, la Resolución No. 266 del 24 de junio de 2014, dado que, pese a que dicho anexo se anuncia en el escrito de demanda el mismo no fue aportado.
2. Igualmente, atendiendo a que, según lo manifestado por el actor, este no es el único beneficiario del acto administrativo cuyo cumplimiento se deprecia deberá informar la dirección de notificaciones de los demás beneficiarios de este, con el fin de que estos sean vinculados al proceso como terceros interesados.

**Notifíquese**

**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

**Magistrado**

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho para resolver la admisión del recurso de apelación.

Veintiuno 21 de julio de 2020



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
**Secretario**

Auto de Sustanciación: 120-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Protección de Derechos e Intereses Colectivos.

Radicación: 17-001-33-33-004-2018-00490-02

Demandante: Myriam Porras Castro

Demandado: Municipio de Anserma Caldas

Vinculado: Empresa de Obras Sanitarias de Caldas - EMPOCALDAS S.A. E.S.P.

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

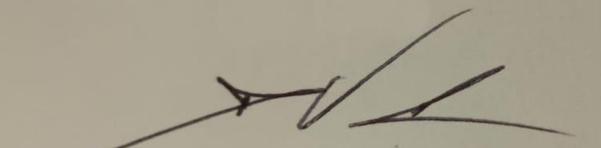
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, profirió sentencia el 03 de febrero de 2020 (fls. 152 – 162, C.1). La anterior providencia fue notificada a las partes el 04 de febrero de 2020. La parte **DEMANDADA (Empresa de Obras Sanitarias de Caldas - EMPOCALDAS S.A. E.S.P.)** presentó recurso de apelación el 07 de febrero de 2020 (fls. 171 – 173, C.1), en consecuencia, por reunir los requisitos legales y de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación.

Ejecutoriada la anterior decisión, **CÓRRASE** traslado común a las partes y al Ministerio Público por el término de cinco (5) días para que presenten sus alegatos de conclusión y concepto, respectivamente. Lo anterior, por virtud de la interpretación sistemática de los artículos 37 de la Ley 472 de 1998 y 327 del Código General del Proceso, y aplicación analógica del artículo 33 de la primera de dichas leyes

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

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior  
providencia se notifica a la parte demandante  
Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020.  
Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo  
electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control informándole que ingresó por reparto el presente proceso; está pendiente de resolver sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Veintiuno (21) de julio 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
**Secretario**

Auto de Sustanciación: 121-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Radicación: 17-001-33-33-004-2019-00082-02

Demandante: Guillermina Sánchez Ramírez

Demandado: Nación - Ministerio de Educación – FNPSM

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

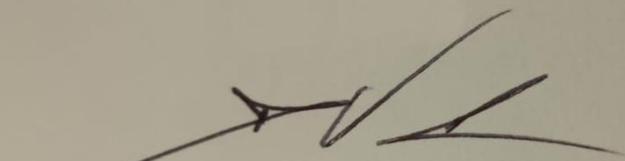
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fls. 75 - 83, C.1), contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales el 13 de diciembre de 2019, el cual fue interpuesto oportunamente.

Ejecutoriada la anterior decisión, se **corre traslado** a las partes por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión. A continuación, el expediente quedará a disposición del Agente del Ministerio Público por igual lapso para presentar concepto.

Se ordena **notificar** personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará este auto vía mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y Cúmplase**



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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior  
providencia se notifica a la parte demandante  
Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020.  
Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo  
electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control informándole que ingresó por reparto el presente proceso; está pendiente de resolver sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Veintiuno (21) de julio 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
**Secretario**

Auto de Sustanciación: 122-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Radicación: 17-001-33-39-005-2018-00013-02

Demandante: José Alberto Mosquera Ramos

Demandado: Nación - Ministerio de Educación - FNPSM

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

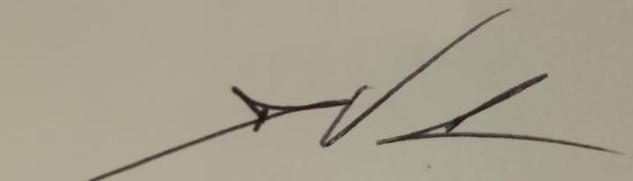
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fls. 76 - 83, C.1), contra la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales el 14 de enero de 2020, el cual fue interpuesto oportunamente.

Ejecutoriada la anterior decisión, se **corre traslado** a las partes por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión. A continuación, el expediente quedará a disposición del Agente del Ministerio Público por igual lapso para presentar concepto.

Se ordena **notificar** personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará este auto vía mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y Cúmplase**



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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior  
providencia se notifica a la parte demandante  
Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020.  
Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo  
electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control informándole que ingresó por reparto el presente proceso; está pendiente de resolver sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Veintiuno (21) de julio 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

Auto de Sustanciación: 123-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Reparación Directa.

Radicación: 17-001-33-39-006-2016-00141-02

Demandante: Diego Hernando Castrillón Giraldo y otros

Demandado: ESE Hospital San Félix de la Dorada Caldas

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

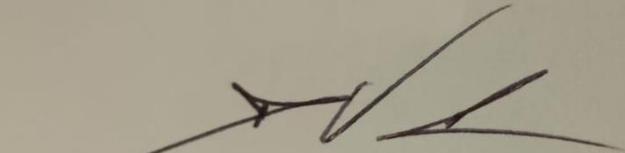
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fls. 277 -279, C.1A), contra la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el 17 de enero de 2020, el cual fue interpuesto oportunamente.

Ejecutoriada la anterior decisión, se **corre traslado** a las partes por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión. A continuación, el expediente quedará a disposición del Agente del Ministerio Público por igual lapso para presentar concepto.

Se ordena **notificar** personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará este auto vía mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior  
providencia se notifica a la parte demandante  
Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020.  
Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo  
electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control informándole que ingresó por reparto el presente proceso; está pendiente de resolver sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Veintiuno (21) de julio 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
**Secretario**

Auto de Sustanciación: 124-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Radicación: 17-001-33-39-007-2018-00153-03

Demandante: Dinora Arango Monsalve

Demandado: Nación - Ministerio de Educación - FNPSM

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

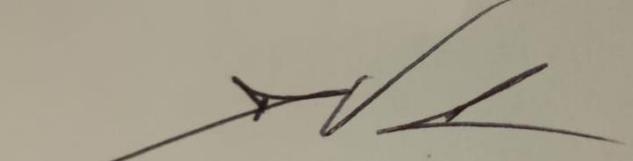
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fls. 57-72, C.1), contra la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales el 12 de diciembre de 2019, el cual fue interpuesto oportunamente.

Ejecutoriada la anterior decisión, se **corre traslado** a las partes por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión. A continuación, el expediente quedará a disposición del Agente del Ministerio Público por igual lapso para presentar concepto.

Se ordena **notificar** personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará este auto vía mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y Cúmplase**



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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control informándole que ingresó por reparto el presente proceso; está pendiente de resolver sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Veintiuno (21) de julio 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
**Secretario**

Auto de Sustanciación: 125-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Radicación: 17-001-33-39-007-2018-00380-02

Demandante: Lud Herrera Espinosa

Demandado: Nación - Ministerio de Educación - FNPSM

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

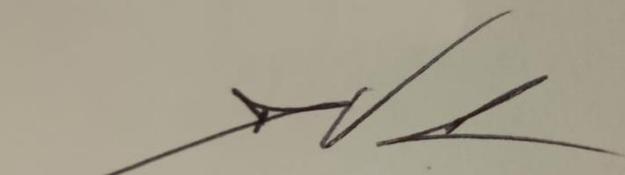
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fls. 158-166, C.1), contra la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales el 07 de noviembre de 2019, el cual fue interpuesto oportunamente.

Ejecutoriada la anterior decisión, se **corre traslado** a las partes por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión. A continuación, el expediente quedará a disposición del Agente del Ministerio Público por igual lapso para presentar concepto.

Se ordena **notificar** personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará este auto vía mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y Cúmplase**



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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior  
providencia se notifica a la parte demandante  
Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020.  
Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo  
electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho del señor Magistrado el presente medio de control informándole que ingresó por reparto el presente proceso; está pendiente de resolver sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Veintiuno (21) de julio 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

Auto de Sustanciación: 126-2020

Asunto: Segunda instancia

Medio control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Radicación: 17-001-33-39-007-2018-00457-02

Demandante: Marina Botero de Franco

Demandado: Nación - Ministerio de Educación – FNPSM

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

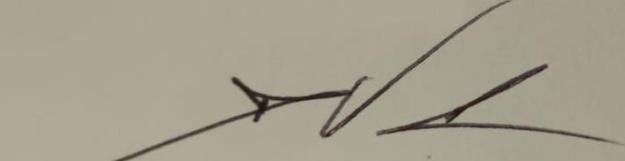
Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Conforme lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante (fls. 98 - 109, C.1), contra la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales el 12 de diciembre de 2019, el cual fue interpuesto oportunamente.

Ejecutoriada la anterior decisión, se **corre traslado** a las partes por el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión. A continuación, el expediente quedará a disposición del Agente del Ministerio Público por igual lapso para presentar concepto.

Se ordena **notificar** personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se les enviará este auto vía mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y Cúmplase**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior  
providencia se notifica a la parte demandante  
Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020.  
Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo  
electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** A Despacho Para correr traslado de alegatos en segunda instancia.

Julio 23 de 2020



**HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

**A.S. 127-2020**

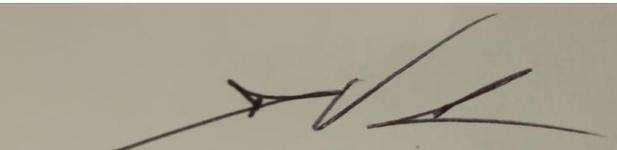
Manizales, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020).

<b>RADICACIÓN</b>	<b>17001-33-39-006-2019-00173-02</b>
<b>CLASE:</b>	<b>PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>JUAN CARLOS RODRÍGUEZ MORENO Y OTROS</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>MUNICIPIO DE MANIZALES</b>

Encontrándose a Despacho del suscrito Magistrado el presente medio de control y no habiendo pruebas que practicar, **CÓRRASE** traslado común a las partes y al Ministerio Público por el término de cinco (5) días para que presenten sus alegatos de conclusión y concepto, respectivamente.

Lo anterior, por virtud de la interpretación sistemática de los artículos 37 de la Ley 472 de 1998 y 327 del Código General del Proceso, y aplicación analógica del artículo 33 de la primera de dichas leyes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante Por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.



**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Manizales, dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020).

PROCESO No.	17001-23-33-000-2018-00058-00
CLASE	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACCIONANTE	GESTIÓN ENERGÉTICA SA ESP - GENSA
ACCIONADO	EL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

Procede la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas a dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

**PRETENSIONES**

Se suplica por la parte nulidisciente que se hagan los siguientes pronunciamientos:

- Que se declare la nulidad de la Resolución 001820 del 17 de noviembre de 2017, revocada parcialmente por la Resolución nro. 002203 del 27 de diciembre de 2017, proferidas por el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.
- A título de restablecimiento del derecho, se declare que GENSA no adeuda valor alguno por concepto de la contribución para el fomento de la construcción FIC – de los años gravables 2012 a 2016.
- En caso de que GENSA por cualquier razón se vea obligada a pagar al SENA para efecto de evitar el embargo de sus cuentas, y ello esté probado, se ordene la devolución del dinero con los respectivos intereses.
- Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad.

**HECHOS**

Como supuestos fácticos expuso los siguientes:

- Mediante la liquidación parcial FIC nro. 36-F-124 del 25 de noviembre de 2016, la Regional de Caldas del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA instó a la demandante a cancelar la contribución parafiscal para el fomento de la construcción FIC – por concepto de los años gravables 2012 y 2013.
- A través de Resolución 000172 del 2 de marzo de 2017, notificada el 10 del mismo mes y año, confirmada con Resolución nro. 000415 del 4 de mayo de 2017, el SENA determinó un valor de \$52.108.678 por concepto de la contribución parafiscal para fomento de la construcción – FIC- de los años gravables 2012 y 2013 a cargo de GENSA, actos administrativos contra los que se interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.
- El 17 de octubre de 2017 el SENA expidió la liquidación FIC 36 – F-165 por medio de la cual fijó un valor parcial a cargo de GENSA de \$314.702.264 (incluyendo intereses de mora) por concepto de la contribución parafiscal para el fomento de la construcción – FIC – de los años gravables 2012 a 2016, y pese a no ser obligatorio el día 5 de diciembre de 2017 GENSA interpuso recurso de reposición.
- A través de Resolución nro. 002203 del 27 de diciembre de 2017, notificada personalmente el 12 de enero de 2018, el SENA revocó parcialmente el acto recurrido, y se fijó el valor de la obligación en la suma de \$289.855.341.

#### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Constitución Política: artículos 1, 29, 123 y 209 ; Estatuto Tributario: artículos 2, 717, 730, 742 y 745; CPACA: artículos 42, 137 y 138; Código Sustantivo del Trabajo: artículo 34 y Decreto ley 2375 de 1974: artículo 6.

Indicó que en el año 2017, el SENA inició un procedimiento de determinación de la Contribución Parafiscal para el Fomento de la Construcción por los años gravables 2012 y 2013 contra GENSA que culminó con la expedición de la Resolución 000172 del 2 de marzo de 2017, confirmada con Resolución nro. 000415 del 4 de mayo de ese mismo año;

actos administrativos contra los cuales se presentó demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Que posteriormente el SENA adelantó nuevo trámite por concepto de contribución parafiscal por los años 2012 a 2016, que culminó con la expedición de las Resoluciones nros. 001820 del 17 de noviembre de 2017 y 002203 del 27 de diciembre de 2017, que son los actos que demanda su nulidad en el presente proceso.

Aseguró, de acuerdo a lo anterior, el SENA no podía adelantar un nuevo proceso de determinación de la contribución FIC por los años gravables 2012 y 2013, por cuanto sobre el mismo período ya se había surtido y culminado otro proceso administrativo que goza de identidad de causa, objeto y sujetos, pues esta situación quebranta la garantía constitucional según la cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, así como lo relativo a la firmeza de los actos administrativos.

Aseveró además que, hay una violación al debido proceso por falta de expedición de un acto previo, teniendo en cuenta que antes de proferirse la liquidación oficial de aforo o liquidación oficial de revisión, se debe emitir un acto mediante el cual se le explique al administrado las razones que llevan a la autoridad a modificar un acto administrativo, en aras de que el contribuyente se pueda pronunciar.

Adicional a ello resaltó que, se configuró la prescripción de la facultad para determinar el tributo por el año gravable 2012 que se liquidó en la Resolución 001820 del 17 de noviembre de 2017, teniendo en cuenta que el Estatuto Tributario en el artículo 717 señala un término de 5 años para ello, contados a partir de la fecha de causación del impuesto.

Señaló además que se evidencia una expedición irregular de los actos administrativos por falta de motivación, teniendo en cuenta que la resolución mediante la cual se determinó a cargo de la entidad demandante un valor por concepto de la contribución parafiscal de los años gravables 2012 a 2016, así como la que resolvió el recurso, se limitaron a enunciar las normas que presuntamente la fundamentan, y con base en eso determinar la obligación, pero en ninguna parte señalaron los presuntos contratos gravados, ni las razones por las cuales cada contrato se encuentra sujeto a contribución FIC, pues es claro que no cualquier contrato genera la obligación; así como tampoco se explicó de dónde provenían los intereses, es decir, indicar sujeto activo, pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa.

En relación a la infracción de las normas en las cuales debía fundarse como causal de nulidad, resaltó que las contribuciones parafiscales únicamente pueden gravar las personas pertenecientes al grupo económico a favor de quien se invierte el recaudo, y en este caso los sujetos pasivos son los empleadores dedicados a la industria de la construcción al tenor del Decreto 2375 de 1974, dejando claro que GENSA dentro de su objeto social, no tiene ninguna actividad relacionada con este sector, y por lo tanto no es sujeto pasivo de la contribución.

Adujo también que se presenta una falsa motivación de los actos administrativos, pues de las normas que regulan la contribución FIC, no se puede derivar que exista solidaridad entre contratante y contratistas, por ello, cuando afirmó que la empresa está obligada a cancelar el tributo, al haber sido indirectamente empleador, y por no verificar que sus contratistas que realizaron actividades de construcción-lo cual no está probado-, cancelaran la contribución FIC.

Explicó con respecto a la base gravable y a la tarifa de la contribución para el fomento de la construcción, que el artículo 6 del Decreto 2375 de 1974 establece que la misma se liquidará a razón de un salario mínimo cada mes por cada 40 trabajadores, disponiendo además una presunción en su artículo 4 en el sentido que, la construcción destina el 25% de sus costos a la mano de obra, motivo por el cual establece una liquidación presuntiva y subsidiaria del gravamen equivalente al 0.25% del valor de la obra, determinación que únicamente es aplicable cuando no se obtenga información referente a la nómina del contratista.

Que la Resolución nro. 1449 de 2012 del SENA, mediante la cual se regula esta contribución, señala 2 formas de liquidarla, una con base en el número de trabajadores mensuales destinado a la obra; y la otra es presuntiva, la cual se aplica cuando el empleador obligado no pueda demostrar el número mensual de trabajadores que laboran en cada una de las obras bajo su responsabilidad.

Resaltó entonces que el SENA acudió a la liquidación de renta presuntiva del tributo, sin realizar investigación alguna tendiente a establecer la nómina de los constructores, violando el derecho al debido proceso y de contradicción.

Finalmente hizo alusión a una violación al debido proceso por indebida determinación del sujeto pasivo de la obligación, pues en este caso el SENA omitió vincular a los presuntos constructores de las obras en la liquidación del tributo, destacando que si el SENA

pretendía vincular a GENSA en calidad de responsable solidario del pago de la obligación tributaria sustancial, ello debió haberlo hecho luego de realizar el proceso de determinación del gravamen en contra del contribuyente, en este caso el constructor, situación que nunca aconteció.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Comenzó por pronunciarse sobre los hechos de la demanda para indicar que algunos eran ciertos y otros no lo eran, para seguidamente oponerse a las pretensiones de la demanda.

Sostuvo que mediante la Resolución 000172 del 2 de marzo de 2017, el SENA determinó un valor por contribución FIC a cargo de GENSA, como señalando que la misma era parcial y correspondía a contratos celebrados en los meses de noviembre y diciembre de 2011 que terminaron su ejecución en las vigencias 2012 y 2013, quedando pendiente la liquidación de todos los contratos celebrados entre 2012 y 2015.

Que posteriormente en la Resolución 0001820 del 17 de noviembre de 2017 se determinó una contribución a cargo de GENSA por los años gravables 2012 a 2016, y en tal sentido es claro que no se está cobrando 2 veces el mismo año gravable.

En relación con la liquidación de la contribución explicó que, en el evento que el empleador no pueda demostrar el número mensual de trabajadores que laboran en cada una de las obras bajo su responsabilidad, se podrá aplicar la liquidación presuntiva a todo costo, en la cual se parte de la presunción legal de que la industria de la construcción destina para la realización de los trabajos que ejecuta el 25% de sus costos al pago de jornales y subcontratos de prestación de servicios, y con base en esa presunción debe pagar con destino al FIC el 0.25% del valor de las obras que ejecuta directamente o por medio de su subcontratista.

Y que para la liquidación presuntiva, ese valor de las obras es el que resulte de la suma de todos los pagos que con cargo a una obra determinada haga su propietario o el contratista principal, descontando los gastos de financiación, impuestos e indemnizaciones a terceros, al igual que los costos del lote sobre el cual se levanta la construcción; añadiendo que el valor de las obras es la nómina de trabajadores y los contratos de obra, pero en el evento que el empleador no pueda demostrar el número mensual de trabajadores u omite la información, el SENA podrá inspeccionar las declaraciones de renta y estados financiero

del propietario de las obras o del contratista principal y con base en los valores pagados realizar el cálculo de la renta presuntiva.

Como argumentos de defensa arguyó que las liquidaciones expedidas por el SENA son producto de la fiscalización que efectúa la entidad y que es parte integral del proceso y de la resolución, en los cuales hubo cruces de información y además se indicó que los contratos estaban siendo fiscalizados y en cuales ya se había efectuado la contribución, por lo que bastaría con revisar de manera integral el acto administrativo con su correspondiente liquidación para darse cuenta que lo cobrado en la Resolución 000172 del 2 de marzo de 2017, confirmada con Resolución 000415 del 4 de mayo de 2017, corresponde a otros años gravables de los establecidos en los actos administrativos objeto de este proceso.

Precisó la finalidad la contribución FIC, indicando que la misma es obligatoria para todos aquellos empleadores que guarden relación con la industria de la construcción y/o que ocasional o transitoriamente ejecuten dichas actividades; responsabilidad que se generó como consecuencia de contratos celebrados por GENSA en donde revisado el sistema CERTIAPORTES se encontró que no canceló pago alguno a título del FIC.

Que con base en la información suministrada por GENSA se proyectó liquidación preliminar en donde se concedió un término prudencial para verificar la cancelación del FIC a cargo de sus contratistas; y a su vez con base en la información aportada por la apoderada se comunicó liquidación que dio origen al acto administrativo.

Resaltó que es deber legal y responsabilidad del contratante hacer control a sus contratistas, toda vez que es quien cuenta con todas las herramientas para realizar los pagos de las contribuciones a que hubiere lugar, con el fin de evitar posibles conductas evasoras.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte Demandante:** insistió en que en el presente caso hubo violación al principio *non bis in ídem* pues en este caso la autoridad administrativa adelantó dos procesos y expidió dos actos administrativos con identidad de causa y objeto, lo cual además va en contravía también de la firmeza de las resoluciones mediante las cuales se determinó la contribución FIC por los años gravables 2012 y 2013.

Añadió además que es evidente la falta de motivación de los actos enjuiciados, pues se omitió señalar con claridad los sujetos pasivos de las obras gravadas y el hecho generador, esto es, cada uno de los contratos que presuntamente tenía por objeto la construcción, así como la fecha de la presunta causación del gravamen ya que los mismos liquidan unos intereses sin explicar la fecha en que comenzaron a correr.

Hace una disquisición sobre cómo se debe cuantificar el tributo, expone a su juicio, quien es el verdadero sujeto pasivo, como las consecuencias de la solidaridad, y resaltó que el Tribunal decretó como prueba que se allegaran los requerimientos realizados a cada uno de los contratistas de las presuntas obras gravadas, que informaran la nómina mensual utilizada para su ejecución, frente a lo cual el SENA respondió que nunca recaudó esa prueba con lo cual aceptó la incorrecta fiscalización, pues no tenía manera de determinar claramente la obligación, sin que en esta oportunidad la entidad pudiera acudir al cálculo presuntivo pues ello solo se puede dar después que se da la oportunidad al contribuyente de demostrar el número de trabajadores que laboraron bajo sus órdenes, ya que de lo contrario se vulneraría su derecho de contradicción.

Insistió además en la falta de expedición de un acto previo y la prescripción.

**Parte Demandada:** adujo que las liquidaciones expedidas por el SENA son producto de la fiscalización que efectúa la entidad y son parte integral del proceso, por lo que bastaría con revisar de manera íntegra la resolución con su correspondiente liquidación, pues se realizó la liquidación FIC nro. 36-F-124 del 30 de enero de 2017 correspondiente a los meses de noviembre y diciembre del año gravable 2011 y que terminaron su ejecución en las vigencias 2012 y 2013, y producto de esa liquidación se emitió la Resolución 172 del 2 de marzo de 2007 confirmada con Resolución 000415 del 4 de mayo de 2017, y por ello decae el argumento del demandante cuando pretende confundir las vigencias por las cuales se declaró responsable al demandante.

Añadió que la forma de liquidación se encuentra regulada en el artículo 7 de la Resolución 1449 de 2012 y de acuerdo a ello cuando el empleador de la industria de la construcción no pueda demostrar el número mensual de trabajadores que laboren podrá aplicarse la liquidación presuntiva, y resaltó que es responsabilidad de GENSA ejercer el control a sus contratistas toda vez que es quien cuenta con todas las herramientas para realizar los pagos de las contribuciones a que hubiere lugar como en este caso sucede con el FIC a fin de evitar posibles conductas evasoras o morosas.

**CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

No allegó concepto de fondo.

**CONSIDERACIONES**

La Sala no observa irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad parcial o total de lo hasta aquí actuado, y procederá en consecuencia a fallar de fondo la *litis*.

**Problemas jurídicos**

Se centra en dilucidar las siguientes cuestiones:

- ¿Se vulnera el debido proceso a la sociedad demandante cuando el SENA determinó mediante actos diferentes la contribución FIC por los años 2012 y 2013?
- ¿Se violó el debido proceso de la sociedad demandante por no haber expedido el SENA un acto administrativo previo a la liquidación de la contribución FIC?
- ¿Incurrieron las Resoluciones 001820 del 17 de noviembre de 2017 y Resolución 002203 del 27 de diciembre del mismo año, en falsa motivación, y/o falta de motivación, y/o infracción de las normas en que debían fundarse?
- ¿El SENA se ajustó al procedimiento establecida en la ley y los reglamentos para determinar la contribución FIC que le correspondía a GENSA S.A. E.S.P. por los años 2012 a 2016, por el método de la presunción del aporte?

**Lo probado en el proceso**

En la audiencia inicial se tuvieron como hechos en los que coincidían las partes los siguientes:

- Mediante Resolución nro. 001820 del 17 de noviembre de 2017, el SENA determinó a cargo de GENSA la suma de \$300.147.268, incluyendo intereses de mora, por concepto

de la Contribución Parafiscal para el Fomento de la Construcción -FIC- de los años gravables 2012 a 2016.

• Que el día 5 de diciembre de 2017 GENSA interpuso recurso de reposición contra el anterior acto administrativo el cual fue desatado con Resolución No. 002203 del 27 de diciembre de 2017 que revocó parcialmente la decisión y fijó el valor de la obligación en la suma de \$289.855.341.

Lo probado en el proceso:

- El certificado de existencia y representación de GENSA da cuenta que su objeto social se relaciona con la prestación de uno o más servicios públicos de que trata la Ley 142 de 1994 o la realización de una o varias actividades que la ley considera como complementarias, o una y otra actividad. Que podrá desarrollar, entre otras, actividades la construcción, administración, operación, mantenimiento y reparación de toda infraestructura eléctrica, tales como: centrales de generación, líneas y subestaciones eléctricas, entre otras (fol. 35).

- La Resolución nro. 000172 del 2 de marzo de 2017 determinó a cargo de GENSA una deuda por contribución al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción FIC – SENA por la cantidad de \$111.441.336 correspondiente a la contribución FIC dejada de cancelar por la demandante por los siguientes periodos (fols. 57 a 68):

No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-124	30-01-17	enero a diciembre de 2012	FIC	\$ 15.965.326
36-F-36	30-01-17	enero a diciembre de 2012	intereses de mora	\$ 20.412.051
No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-124	30-01-17	enero a diciembre 2013	FIC	\$ 36.143.442
36-F-124	30-01-17	enero a diciembre 2013	intereses de mora	\$ 38.920.517

- La anterior decisión fue confirmada en su totalidad por la Resolución nro. 000415 del 4 de mayo de 2017 (fol. 61 a 86).

- La liquidación 36-F124 en su acápite de observaciones indica lo siguiente: "Es una liquidación FIC parcial que corresponde a los meses de noviembre – diciembre de 2011 y que terminaron su ejecución en las vigencias 2012 y 2013, quedando pendiente la

liquidación de todos los contratos celebrados entre 2012 y 2015 y que oportunamente serán remitidas a la empresa fiscalizada” (CD antecedentes administrativos).

- A través de Resolución nro. 001820 del 7 de noviembre de 2017 el SENA determinó que GENSA le adeudaba al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción FIC – SENA la suma de \$300.147.268, valor correspondiente a la contribución FIC dejada de cancelar por los siguientes periodos (fol. 40 a 43):

No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-165	03-11-17	diciembre de 2012	FIC	\$ 4.330.529
36-F-165	03-11-17	diciembre de 2012	intereses de mora	\$ 6.302.837
No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2013	FIC	\$ 12.448.569
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2013	intereses de mora	\$ 17.511.044
No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2014	FIC	\$ 66.376.052
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2014	intereses de mora	\$ 62.775.462
No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2015	FIC	\$ 49.029.563
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2015	intereses de mora	\$ 31.848.006
No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2016	FIC	\$ 36.730.998
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2016	intereses de mora	\$ 12.794.208

- Mediante Resolución nro. 002203 del 27 de diciembre de 2017 se revocó parcialmente el artículo 1° de la Resolución 001820 del 7 de noviembre de 2017, en el sentido que la deuda por concepto de contribución FIC se rebajaba a la suma de \$289.855.341, cantidad que corresponde a los siguientes periodos (fol. 43 a 55):

No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-165	03-11-17	diciembre de 2012	FIC	\$ 4.330.529
36-F-165	03-11-17	diciembre de 2012	intereses de mora	\$ 6.302.837
No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2013	FIC	\$ 12.448.569
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2013	intereses de mora	\$ 17.511.044
No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2014	FIC	\$ 66.376.052
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2014	intereses de mora	\$ 62.775.462
No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2015	FIC	\$ 49.029.563
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2015	intereses de mora	\$ 31.848.006
No. Liquidación	fecha	periodo	concepto	valor periodo
36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2016	FIC	\$ 36.730.998

36-F-165	03-11-17	enero a diciembre 2016	intereses de mora	\$ 12.794.208
<b>No. Liquidación</b>	<b>fecha</b>	<b>periodo</b>	<b>concepto</b>	<b>valor periodo</b>
36-F-165	03-11-17	Diciembre 2017	FIC	\$-9.852.131
36-F-165	03-11-17	Diciembre 2017	intereses de mora	\$- 439.796

- La liquidación 36-F-165 del 3 de noviembre de 2017 en su acápite de observaciones indica lo siguiente: "Liquidación FIC vigencias 2012-2016 coordinador relaciones corporativas e internacionales Eduardo Efrain Rosero Ceballos – Fiscalizadora Daliris Arias Marín" (CD antecedentes administrativos).

- En la audiencia inicial se decretó como prueba documental a la parte demandante librar oficio con destino al SENA para que allegara copia del requerimiento realizado a cada uno de los contratistas de las presuntas obras gravadas y para que además informaran la nómina mensual utilizada para su ejecución, o en el evento que no lo hubieren hecho que lo hicieran constar. En respuesta se allegó escrito por parte del director del SENA que reposa de folio 1 a 14 del cuaderno 2, en el que simplemente manifestó, luego de transcribir artículos de los Decretos 2375 de 1974, 083 de 1976 y 1047 de 1983 así como la Resolución 01449 de 2012, que la carga de informar sobre el inicio de las obras, presupuestos y demás temas relacionados con la construcción le correspondían al empresario de la construcción y sus subcontratistas y en ningún momento a la entidad.

#### **Marco normativo de los aportes parafiscales al SENA**

#### **De la contribución para el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción -FIC-**

#### **Decreto 2375 de 1974, por el cual se dictan medidas destinadas a combatir el desempleo**

**ARTÍCULO 4.** *Se presume que la industria de la construcción destina para la realización de los trabajos que ejecuta, un veinticinco por ciento (25%) de sus costos al pago de jornales y subcontratos de prestación de servicios.*

*En consecuencia, las personas jurídicas y naturales dedicadas a la industria de la construcción deberán pagar en cada año fiscal, como aporte al Servicio Nacional de Aprendizaje, el medio por ciento (1/2) del valor de las obras que ejecuten directamente o a través de sub-contratistas.*

**ARTICULO 5.** *A pesar de lo dispuesto en el artículo anterior, los interesados podrán comprobar ante el SENA, mediante la presentación de sus planillas de salarios y las de los*

*subcontratistas, que sus costos de mano de obra tuvieron una incidencia inferior a la que se presume en el valor total de las construcciones por ellos ejecutadas.*

*En estos casos, su aporte al Servicio Nacional de Aprendizaje se hará conforme a las disposiciones anteriores al presente Decreto.*

**ARTÍCULO 6.** *Exonérase a la industria de la construcción de la obligación que, conforme a las disposiciones vigentes, tiene de contratar aprendices.*

*En su lugar, créase el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción a cargo de los empleadores de ese ramo de la actividad económica, quienes deberán contribuir mensualmente al mismo con una suma igual a una vez el salario mínimo por cada cuarenta (40) trabajadores que laboran bajo sus órdenes.*

*El Fondo será administrado por el Servicio Nacional de Aprendizaje con la asesoría de la Cámara Colombiana de la Construcción y con cargo a él se atenderá el pago de la proporción salarial que corresponda a los aprendices que reciben formación profesional en los diversos oficios de la industria de la construcción.*

**Decreto 083 de 1976, por el cual se reglamenta el Decreto-Ley nro. 2375 de 1974 y parcialmente el parágrafo del artículo 55 del Decreto 2053 de 1974**

**ARTICULO 4.** *Las personas jurídicas y naturales dedicadas a la industria de la construcción deberán pagar en cada año fiscal como aporte al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, en forma directa y en la Tesorería Regional del SENA correspondiente a su domicilio, el medio por ciento (1/2%) del valor de las obras que ejecuten directamente o a través de subcontratistas. Este aporte se liquidará y pagará provisionalmente con base en el presupuesto de la licencia de construcción respectiva expedida por las autoridades competentes, sin perjuicio de la revisión posterior de que trata el Parágrafo del Artículo 9o.*

**ARTICULO 7.** *Entiéndese por personas dedicadas a la industria de la construcción para los efectos del Decreto 2375 de 1974, quienes ocasional o permanentemente, por su cuenta o la de un tercero, erigen o levantan estructuras inmuebles como construcción de casas o edificios, vías de comunicación, oleoductos, gasoductos, canalización, alcantarillado, acueducto, pavimentos, obras de desecación, riego y embalses, instalaciones eléctricas y mecánicas y demás construcciones civiles no mencionadas y quienes trabajan en el mantenimiento y reparación de dichas obras.*

**ARTICULO 8.** *Entiéndese por "valor de las obras" para los efectos del Artículo 4o. del Decreto 2375 de 1974, el que resulte de la suma de todos los pagos que con cargo a una obra determinada*

*hagan su propietario o el contratista. Anualmente los propietarios de obras, ya sean personas naturales, jurídicas o entidades de derecho público, certificarán con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el valor total que con cargo a cada obra, cualquiera que sea su naturaleza, fue pagado al contratista o constructor durante el año fiscal. Este valor no podrá ser inferior a aquel por el cual se solicitó licencia de construcción. Exceptúanse los gastos de financiación, impuestos e indemnizaciones a terceros, lo mismo que el valor del lote sobre el cual se levanta la construcción. Serán responsables, ante el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, del pago de los aportes de que trata este Artículo, el propietario de la obra en las construcciones por el sistema de administración delegada y los contratistas o constructores principales de la misma en los contratos a precio alzado o a precios unitarios fijos.*

**Decreto 1047 de 1983, por medio del cual se reglamenta parcialmente el Decreto 2375 de 1974 en lo relacionado con el funcionamiento del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción FIC**

**ARTÍCULO 1.** *Los empleadores de la industria de la construcción, en aplicación de lo establecido por el artículo 6° del Decreto 2375 de 1974, se hallan exonerados de la obligación de contratar aprendices.*

*En su lugar seguirá funcionando el Fondo de Formación Profesional de la Industria de la Construcción -FIC-, creado por la citada norma, a cargo de los empleadores de dicha rama de la actividad económica, quienes deberán contribuir mensualmente al mismo con una suma igual a una vez el salario mínimo mensual legal más alto, por cada 40 trabajadores que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad, y, proporcionalmente por fracción de cuarenta (40).*

**ARTÍCULO 3.** *El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, como administrador del Fondo, queda facultado para establecer los procedimientos necesarios relacionados con la liquidación, recaudo y control de los valores correspondientes al FIC así como también para regular la administración, funcionamiento y destinación específica del mismo.*

**Resolución 0662 de 1986, por medio de la cual se reglamentan los procedimientos para el recaudo y control de la contribución destinada al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción FIC**

**ARTICULO 1. LIQUIDACIÓN Y PAGO MENSUAL.** *El propietario cuando la obra sea por administración directa o delegada, o el Constructor, el Contratista o el Subcontratista, cuando la obra se ejecute por el sistema de contratos civiles de obra, (a precios unitarios fijos o a precio global o alzado u otro similar) deberá*

*pagar al SENA en forma mensual, la contribución destinada al FIC, correspondiente al mes inmediatamente anterior, contribución, que será liquidada con base en el número promedio mensual de trabajadores que hayan laborado en las obras, bajo sus órdenes. Para ello el funcionario de aportes procederá así:*

*a. Solicitará al contribuyente la forma F4-0369 firmada por el Contador, Jefe de Personal, Gerente o Propietario, donde se indique claramente el número de trabajadores promedio vinculados a la obra u obras por las cuales se va a pagar.*

*b. Con base en la constancia anterior, el funcionario verificará aritméticamente los datos, diligenciará la forma F1-063<sup>a</sup> y la entregará al contribuyente para su pago en Tesorería.*

*[...]*

**ARTÍCULO 3. LIQUIDACION PRESUNTIVA.** *Excepcionalmente, cuando el contribuyente no pueda demostrar el número de trabajadores que laboraron bajo sus órdenes, mes a mes, durante la respectiva vigencia, se aceptará la liquidación presuntiva, para lo cual el funcionario de aportes procederá así:*

*a. Solicitará al empleador la forma F4-370 diligenciada en la parte correspondiente a costos de obra, firmada por Contador Público.*

*b. Con base en la constancia anterior procederá a aplicar el 0.25% al total de los costos certificados por el Contador, luego diligenciará la forma F1-063A y la entregará al empleador para su pago en la Tesorería del SENA.*

*c. Cuando el empleador haya realizado algún pago por los mismos conceptos y vigencia, lo deducirá del valor total liquidado.*

*d. Una vez el empleador demuestre el pago se procederá a la expedición de certificado del Paz y Salvo correspondiente.*

**Resolución 397 de 1987, por la cual se dictan disposiciones referentes al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción FIC**

**ARTÍCULO 7.** *Las Regionales del SENA pondrán todo su empeño para que los empresarios de la construcción cumplan con las obligaciones de contribuir al Fondo. En su recaudo se aplicarán las normas previstas sobre la materia impartidas por el SENA y será constatado por los funcionarios de Tesorería y Aportes de la Entidad.*

**PARAGRAFO.** *La liquidación de los recaudos del FIC se hará con base en el manual de normas y procedimientos de aportes numeral 3.3 "Liquidación FIC" adoptado mediante Resolución 0704 del 11 de junio de 1985.*

*Manual de Normas de Procedimientos de Aportes*

**"5. LIQUIDACION FIC**

**"5.1 Definición**

*"Es la liquidación de la contribución que se hace a los empleadores dedicados a la industria de la construcción, de acuerdo con el número de trabajadores que laboran en las obras.*

**"5.2 Criterios Básicos**

*"...*

*"5. Pagar anualmente, en casos excepcionales, la contribución al FIC en forma presuntiva, para lo cual el funcionario de aportes procederá así:*

*"a. Solicitar al empleador la forma F 4-370 diligenciada en la parte correspondiente a 'costo de obra' firmada por el Contador Público.*

*"b. Con base en la constancia anterior procede a aplicar el 0.25% al total de los costos certificados por el Contador Público, ..."*

**Resolución 1449 de 2012, que derogó la Resolución 2370 de 2008, estableció las formas de liquidar la contribución al FIC así:**

**ARTÍCULO 6. responsables de la contribución al FIC.** *Deben contribuir al FIC los empleadores señalados en el artículo 7o del Decreto 083 de 1976 y demás normas que lo adicionen, modifiquen o deroguen.*

*De conformidad con el artículo 8o del Decreto 083 de 1976, los propietarios o contratistas principales serán responsables de la contribución al FIC sobre el costo total de la obra, en los casos que no demuestren que sus subcontratistas cancelaron el FIC.*

**ARTÍCULO 7. —Formas de liquidación.** *Las personas naturales o jurídicas que deben contribuir al FIC, podrán cumplir con esta obligación, utilizando una de las siguientes alternativas, sin perjuicio de las acciones de fiscalización que se realicen por parte del SENA.*

**1.** *Con base en el número de trabajadores mensuales:*

*Los obligados al pago del FIC, deberán efectuar mensualmente una contribución correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente, por cada cuarenta (40) trabajadores, que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad y proporcionalmente por fracción de cuarenta (40), de conformidad con el artículo 6º del Decreto 2375 de 1974 y 1º del Decreto 1047 de 1983.*

*1. Liquidación presuntiva:*

*Hay lugar a esta liquidación cuando el empleador obligado no pueda demostrar el número mensual de trabajadores que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad, caso en el cual podrá aplicarse la liquidación presuntiva FIC a todo costo, así:*

*Se presume que la industria de la construcción destina para la realización de los trabajos que ejecuta, un veinticinco por ciento (25%) de sus costos al pago de jornales y subcontratos de prestación de servicios; en consecuencia las personas jurídicas y naturales dedicadas a la industria de la construcción, deberán pagar a título de contribución con destino al FIC, el punto veinticinco por ciento (0.25%) del valor de las obras que ejecuten directamente o por medio de subcontratistas.*

*Entiéndase por “valor de las obras”, para efectos de la liquidación presuntiva con destino al FIC, el que resulte de la suma de todos los pagos que con cargo a una obra determinada hagan su propietario o el contratista principal, descontando los gastos de financiación, impuestos, e indemnizaciones a terceros, al igual que el costo del lote sobre el cual se levanta la construcción.*

*PAR.—Cuando se trate de contratos de mano de obra, el aporte FIC se liquidará sobre la totalidad de los costos de esta, 2% SENA, 1% FIC.*

*Como se indica en el artículo anterior, los propietarios o contratistas principales serán responsables de la contribución al FIC sobre el costo total de la obra, en los casos que no demuestren que sus subcontratistas cancelaron el FIC.*

*[...]*

**ARTÍCULO 9. Recaudo y fiscalización.** *Las direcciones regionales, a través del grupo de formación integral, gestión educativa y promoción y relaciones corporativas, o el que haga sus veces, adelantarán las acciones necesarias para que los empleadores de la construcción cumplan con la obligación de contribuir al FIC; en su recaudo y fiscalización aplicarán las normas vigentes sobre la materia y las normas, políticas y directrices que imparta el SENA.*

**Primer problema jurídico**

**¿Se vulnera el debido proceso a la sociedad demandante cuando el SENA determinó mediante actos diferentes la Contribución FIC por los años 2012 y 2013?**

**Tesis: la Sala defenderá la tesis de que, con respecto a la contribución FIC años 2012 y 2013, se violó el debido proceso, al incluir en dos actos definitivos diferentes, el valor de la**

**contribución mediante Resolución nro. 000172 del 2 de marzo de 2017 y la Resolución nro. 002203 del 27 de diciembre de ese mismo año.**

Asegura la parte accionante en el escrito de demanda que el SENA adelantó un nuevo proceso de determinación de la contribución para el fomento de la construcción - FIC - por los años gravables 2012 y 2013 para definir su situación jurídica, cuando con anterioridad se había surtido otro proceso administrativo que goza de identidad de causa, objeto y sujetos, lo cual a su juicio quebranta el principio constitucional según el cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Por su parte el SENA asegura que no se incurrió en ninguna irregularidad ya que ambos actos administrativos tienen como fundamento contratos con vigencias diferentes, en la medida que la liquidación 36-F-124 determina lo adeudado por contribución FIC correspondiente a los meses de noviembre a diciembre del año gravable 2011 y que terminaron su ejecución en las vigencias 2012 y 2013, mientras que la liquidación 36-F-165 corresponde a las vigencias 2012 -2016.

Al revisar lo actos administrativos y cotejarlo con lo afirmado por las partes, evidencia la Sala que efectivamente tanto la Resolución 000172 de marzo de 2017 como la Resolución 001820 del 17 de noviembre de 2017, revocada parcialmente por la Resolución nro. 002203 del 27 de diciembre del mismo año, estas dos últimas demandadas en este proceso, determinaron la contribución FIC por el periodo diciembre de 2012 y enero a diciembre de 2013.

Se evidencia también de los actos administrativos que resuelven los recursos de reposición (002203 y 00415), que las resoluciones que determinan la contribución en principio se derivan del mismo proceso de fiscalización identificado con el número de radicado 2-2016-002389 del 1º de agosto de 2016, el cual terminó en un primer momento con la expedición de la Resolución 000172 del 2 de marzo de 2017, ya que de manera posterior el SENA con radicado nro. 2-2017-002543 del 31 de mayo de 2017 comunicó oficio de fiscalización 2012-2016 a GENSA mediante el cual requirió información adicional referente a contratos celebrados por esa empresa, y luego de un cruce de comunicaciones entre demandante y demandado se expidió la Resolución nro. 001820 del 7 de noviembre de 2017.

De acuerdo a lo reseñado se puede inferir que GENSA fue objeto de un proceso de fiscalización que dio origen a un acto administrativo definitivo que fue la Resolución 000172 del 2 de marzo de 2017 que determinó la contribución FIC por el periodo enero a diciembre de 2012 y enero a diciembre de 2013; pero de manera posterior fue objeto de otro proceso de fiscalización que dio origen a la expedición de otro acto definitivo que fue la Resolución nro. 001820 del 7 de noviembre de 2017, revocada parcialmente con la Resolución nro. 002203 del 27 de diciembre de 2017, que determinó la contribución FIC en la cual incluyó diciembre de 2012 y enero a diciembre de 2013, pero adicionó los períodos de 2014, 2015, 2016 y 2017, es decir, que vemos dos actos definitivos, por lo menos en lo que respecta a los años 2012 y 2013.

Aunque la parte demandada afirma que las liquidaciones 36-F-124, que es la que se enuncia en la Resolución 000172 de marzo de 2017, y la 36-F-165, que es la que se enuncia en la Resolución 001820 del 17 de noviembre de 2017 y la Resolución nro. 002203 del 27 de diciembre de 2017, consignaron en sus observaciones que se trata de contratos con vigencias diferentes, debe advertirse que efectivamente vulnera el debido proceso, en el sentido de que conforme se reglamentó esta contribución, por cada mes transcurrido, deberá hacerse el aporte parafiscal conforme a las dos formas de liquidación establecidas, si bien no es contrario a derecho que la administración al fiscalizar el debido pago de esta contribución, acumule diferentes períodos gravables, lo que atenta contra el principio de la legalidad, es que se profieran diferentes actos para modificar o liquidar la contribución con respecto a un mismo período, esto es, que todas las glosas o requerimientos que tenga el SENA con respecto a un mismo período, deberá determinarlo en un solo acto definitivo, *mutatis mutandis* se debe aplicarse el mismo principio que obliga a la DIAN, con respecto a un mismo período, únicamente expedir una sola liquidación oficial de revisión y en ella incluir todas las glosas que a bien tenga, pero sería contrario a la razonabilidad y racionalidad que el contribuyente, esté supeditado a que con respecto a un mismo período se le puedan reprochar con diferentes actos las glosas que quiera la administración esgrimir en su contra, afectando con ello el principio de certeza o firmeza de las declaraciones.

Como lo expone la parte actora, es importante tener en cuenta también la firmeza de los actos administrativos, por cuanto en este caso mediante una resolución de marzo de 2017 se había liquidado la contribución por los periodos 2012 y 2013, e incluso se habían resueltos los recursos, pero después el SENA sorprende al contribuyente cuando a través de otro proceso de fiscalización continúa liquidando la contribución FIC por esos mismos periodos pero en su criterio por otros contratos; y es que importante resaltar que ambas resoluciones son del año 2017, una de marzo y otra de noviembre, por lo que no se

entiende por qué se emitieron dos resoluciones fraccionando la contribución de los mentados años 2012 y 2013, y ello también contraría el derecho al debido proceso del contribuyente, en la medida que nunca sabría si la contribución fue cancelada en su totalidad, pues la entidad podría expedir de manera posterior, como ocurrió en este caso, por el mismo periodo, más de un acto administrativo.

En tal sentido la Resolución Nro. 001820 del 7 de noviembre de 2017 y el 002203 del 27 de diciembre del mismo año deben ser declarados nulas en relación con el periodo diciembre de 2012 y enero a diciembre de 2013 y la Sala se exime de estudiar los demás cargos con respecto a estos años gravables, por sustracción de materia.

Al haberse resuelto este problema jurídico de manera favorable a la parte demandante se adentrará la Sala a estudiar los demás problemas jurídicos, pero hará la salvedad que esto será en relación con los periodos 2014 a 2016.

#### **Segundo problema jurídico**

**¿Se violó el debido proceso de la sociedad demandante por no haber expedido el SENA un acto administrativo previo a la liquidación de la Contribución FIC?**

**Tesis: Considera la Sala que las normas especiales que regulan la contribución FIC no establecieron la obligación de expedir un acto previo para proferir una liquidación oficial que determine el valor a aportar, menos autoriza en caso de vacíos la remisión al Estatuto Tributario, sin embargo se observa de las pruebas, que el SENA realizó sendos requerimientos de información a la empresa GENSA E.SP., en los que indubitablemente dan a entender que están ejerciendo las labores de fiscalización para cumplir con las facultades legales para controlar el debido recaudo del FIC, de esta manera cumpliendo con las exigencias mínimas del debido proceso, en cuanto a informar desde el inicio de la actuación, sobre los objetivos del mismo, para que la empresa ejerciera su derecho de defensa en forma inmediata.**

Uno de los principales avances la sociedad moderna y consecuencia directa de un estado social de derecho como Colombia, es el hecho de que todas las autoridades deben someterse a las ritualidades propias de cada actuación, lo que se conoce como respeto al debido proceso, que en el caso Colombiano está recogido en el art. 29 de nuestra Constitución Política.

El debido proceso en actuaciones administrativas nos remite a un sistema de garantías cuya finalidad es proteger los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones del Estado y, a su vez, limitar y controlar el poder que este ejerce para que se obtengan decisiones justas conforme a las normas que regulan la materia relacionada; es una estrecha relación entre los derechos de los asociados con las normas procesales que les garantizan su respeto por parte del Estado en la aplicación de sus facultades constitucionales y legales.

En la sentencia C-980 de 2010, se dijo:

“Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción”[14] | 5.5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”

Así las cosas, debe la administración como desarrollo del principio de respeto al debido proceso, dar a conocer al administrado -En este caso al contribuyente- desde el inicio mismo de la actuación de todos los actos encaminados a modificar una situación jurídica.

### **Caso bajo estudio**

Reprocha la parte actora que el SENA no libró previamente a la liquidación de la contribución CIF, un emplazamiento o un requerimiento especial, tal y como lo ordena el Estatuto Tributario, sin embargo no señala la disposición por la cual se desprenda que el SENA en el procedimiento de fiscalización para controlar el debido cumplimiento de esta disposición, deba acudir a las disposiciones de ese cuerpo normativo y por otra parte

revisando la normativa correspondiente, tampoco observa la sala una remisión expresa en caso de vacíos legales.

Esto no quiere decir, que el SENA se libere de adelantar una previa actuación que le permita a la actora primero conocer cuál es el objetivo de la actuación y además permitirle iniciar su derecho de defensa y que éste a su vez, se limite a tener la oportunidad de presentar recursos contra la liquidación definitiva; tal y como se desprende del CPACA, en su artículo segundo, la administración debe acudir a estas disposiciones en lo que la norma especial no regule.

Así las cosas, era necesario que el SENA en cumplimiento de la normativa general del CPACA, hubiese dado conocimiento a la actora, de la actuación que pretendía adelantar cumpliendo las regulaciones que este código dispone para las actuaciones iniciadas de oficio.

Revisados los antecedentes administrativos, se observa que GENSA tuvo previamente a la expedición de la liquidación correspondiente, la oportunidad de conocer de qué asunto se trataba y de ejercer su derecho de defensa, en los considerandos de la Resolución 002203 del 27 de diciembre de 2017, se observa que dentro del proceso de fiscalización se adelantaron por parte del SENA varias actuaciones con el fin de verificar la información suministrada por GENSA, y de ello se resalta que con radicado nro. 2-2017-002543 del 31 de mayo de 2017 se comunicó oficio de fiscalización 2012-2016 en donde se requirió información adicional de unos contratos celebrados los cuales fueron allegado por GENSA; cruce de comunicaciones que dio origen a una liquidación previa que fue puesta en conocimiento de la demandante a quien además se le otorgó un plazo para que se pronunciara sobre ella y por ello procedió a realizar observaciones que luego de ser analizadas por el SENA dieron lugar a la expedición de otra liquidación que también fue puesta en conocimiento de la empresa y que nuevamente fue objetada, aunque esas observaciones no fueron acogidas y por ello se profirió la Resolución 001820 del 7 de noviembre de 2017, no por ello se le negó el derecho de defensa.

El anterior recuento fáctico permite concluir que si bien a la empresa accionante no se le notificó un requerimiento previo como tal, sí se le dio la oportunidad de conocer la liquidación que proponía el SENA por concepto de contribución FIC e incluso pudo aportar pruebas y observaciones frente a la misma, y ello permitió garantizar su derecho de defensa y contradicción antes de emitirse una decisión definitiva por parte de la entidad fiscalizadora de la contribución.

Por ello para esta corporación no es causal de nulidad a título de expedición irregular de los actos acusados, el que no se hubiese librado previamente emplazamiento o requerimiento especial, en tanto las normas especiales no lo exigen y por cuanto además, desde el inicio de la actuación GENSA tuvo oportunidad de conocerla y de ejercer su derecho de defensa.

### **Tercer problema jurídico**

**¿Incurrieron las Resoluciones 001820 del 17 de noviembre de 2017 y Resolución 002203 del 27 de diciembre del mismo año, en falsa motivación, y/o falta de motivación, y/o infracción de las normas en que debían fundarse?**

**Tesis: La Sala defenderá la tesis que las resoluciones demandadas no incurrieron en ninguna de las causales de nulidad expuestas en el concepto de la violación, en tanto los actos señalaron los motivos, los mismos eran ajustados a la realidad y conforme a las disposiciones a las que debía someterse.**

### **Falta de motivación**

Se alega esta causal de ilegalidad de los actos administrativos con fundamento en que las resoluciones mediante las cuales se impuso la contribución simplemente citaron normas que presuntamente fundamentan la obligación, pero en ninguna parte señalan los contratos gravados ni las razones por las cuales cada uno se encuentra sujeto a la contribución; sumado a que también se omitió consignar la fecha de la presunta causación del gravamen y no se especificó tampoco la fecha en que comenzaron a correr los intereses, aspecto que a su juicio cercena el derecho de defensa y contradicción.

Al revisar las Resoluciones 001820 del 7 de noviembre de 2017 y 002203 del 27 de diciembre del mismo año, mediante las cuales se determinó el monto de una obligación dineraria por concepto de la contribución FIC, se observa que se consignó con claridad el soporte de los montos, los cuales fueron consecuencia de un proceso de fiscalización llevado a cabo con la información suministrada por la sociedad actora, así como la liquidación 36-F-165 del 3 de noviembre de 2017.

De igual forma, la entidad accionada al resolver el recurso fue clara en señalarle a la parte actora que la liquidación 36-F-165 de 2017 fue notificada en debida forma y en ella se

distinguen los valores tomados por el SENA e informados por la actora sobre contratos ejecutados, por lo que no se puede alegar un desconocimiento del tema, además que los montos establecidos en el proceso de fiscalización se soportan en la información suministrada por la misma empresa.

Como se observa, los motivos y las consideraciones jurídicas expuestas en las resoluciones acusadas, a juicio de esta Sala, sustentan de manera suficiente y clara los montos establecidos a título de contribución FIC; además de ello se evidencia que la sociedad tuvo conocimiento del proceso de fiscalización puesto que precisamente dentro de este acató órdenes dadas por el SENA ya que la misma empresa suministró la información requerida para ello, por lo que no puede alegar ahora un desconocimiento de los valores que sirvieron de base para realizar la liquidación de la contribución.

Además, no se configura una violación al debido proceso, pues como se advirtió anteriormente, se observa en los antecedentes administrativos que el contribuyente tuvo conocimiento de los fundamentos que daban lugar al pago de los aportes, así como la oportunidad de controvertirlos con el recurso de reposición, derecho del cual hizo uso la sociedad demandante.

Por lo anterior, no prospera este cargo de nulidad.

#### **Infracción de las normas en que debía fundarse el acto**

Aduce una infracción de las normas en que debía fundarse el acto administrativo al considerar que GENSA no es sujeto pasivo de la contribución FIC, pues de acuerdo a su objeto social su actividad corresponde a la prestación de uno de los servicios públicos de que trata la Ley 142 de 1994 y los sujetos pasivos son los empleadores dedicados a la industria de la construcción.

El artículo 7 del Decreto 083 de 1976, explica el alcance de los sujetos pasivos de esta contribución y define qué se entiende por personas dedicadas a la industria de la construcción, la norma expresamente señaló: aquellas quienes ocasional o permanentemente, por su cuenta o la de un tercero, erigen o levantan estructuras inmuebles como construcción de casas, edificios, vías de comunicación, oleoductos, gasoductos, canalización, alcantarillado, acueducto, pavimentos, obras de desecación, riego, embalses, instalaciones eléctricas y mecánicas y demás construcciones civiles no mencionadas y quienes trabajan en el mantenimiento y reparación de dichas obras.

Ahora, al revisar el objeto social de GENSA se encuentra que, aunque es cierto que el mismo tiene que ver con la prestación de uno o más de los servicios públicos de que trata la Ley 142 de 1994, o la realización de una o varias actividades que la ley considera como complementarias, o una y otra actividad, también puede desarrollar, entre otras, la de "construcción, administración, operación, mantenimiento y reparación de todo de infraestructura eléctrica".

Al cotejar la anterior disposición con el objeto social de GENSA se encuentra que efectivamente dentro del mismo está planteada la actividad de la construcción en virtud de la función que desempeña como prestadora de un servicio público.

Por ello tampoco le asiste razón cuando indica que no es sujeto pasivo de la contribución FIC.

#### **Falsa motivación**

Afirma la parte actora, que los actos se fundamentan en un hecho no probado, por cuanto el SENA aduce que GENSA por no verificar que sus contratistas, que presuntamente llevaron a cabo actividades de construcción, cancelaran la contribución FIC, pretendiendo imponer en cabeza de la actora una especie de solidaridad.

Recordamos que en el inciso 2 del artículo 6 de la Resolución 1449 de 2012, que derogó la Resolución 2370 de 2008, sobre los responsables de la contribución FIC, señaló " *De conformidad con el artículo 8o del Decreto 083 de 1976, los propietarios o contratistas principales serán responsables de la contribución al FIC sobre el costo total de la obra, en los casos que no demuestren que sus subcontratistas cancelaron el FIC.*"

La anterior disposición contrae un compromiso con el recaudo de la contribución FIC, a todos los dueños de obra o contratistas principales, en el sentido de que deben vigilar o al menos controlar, que sus contratistas o subcontratistas cumplan con el pago de los mismos, y en todo caso que en caso de una verificación por el SENA, si no demuestran que ellos directamente lo cancelaron, deben responder por aquellos.

Así para el caso en estudio, cuando el SENA lo requirió para que rindiera la información de los pagos que se hicieron a contratistas por concepto de obras de construcción, y que se allegara la prueba del pago del CIF, invirtió la carga de la prueba, pues ahora le

correspondía a GENSA demostrar que los contratistas y subcontratistas directamente obligados, efectivamente cumplieron, de lo contrario ella debía responder por aquellos.

De acuerdo a ello, no es que el SENA esté presumiendo una solidaridad, sino que la misma disposición establece una obligación a cargo del dueño de la obra o contratista principal; esto es, el SENA no impone la obligación mediante una figura de presunción de solidaridad, sino que aplica directamente la norma.

#### **Cuarto problema jurídico**

¿El SENA se ajustó al procedimiento establecido en la ley y los reglamentos para determinar la contribución FIC que le correspondía a GENSA S.A. E.S.P. por los años 2012 a 2016, por el método de la presunción del aporte?

**Tesis: La Sala defenderá la tesis que, al invertirse la carga de la prueba, le correspondía era a GENSA demostrar que con respecto a los contratos de obra que se ejecutaron bajo sus órdenes, por los períodos 2014,2015 y 2016, no se debía utilizar el método de presunción de aporte.**

Aduce GENSA que la liquidación presuntiva del tributo es un método subsidiario el cual solo puede ser utilizado luego que se le dé la oportunidad al contratista de demostrar la nómina de empleados a su servicio para la ejecución de la obra, y que en este caso nunca se indagó por los empleados ni se requirió a los constructores que presuntamente las ejecutaron para que informaran la nómina utilizada.

Reitera en este momento la Sala, que una vez que el SENA requiere a GENSA para que informe si, verificó que los contratistas y subcontratistas cancelaron el aporte FIC, se invierte la carga de la prueba, pues ella es la que debe demostrar que si controló esta obligación, como no tiene una respuesta de ello, y no sabe con exactitud la mano de obra utilizada en los contratos, autoriza inmediatamente a utilizar el procedimiento de presunción señalado en la norma.

Recordemos además, que la anterior omisión, conlleva a que se convierta en el contribuyente por defecto de la contribución FIC, por ello si considera que el monto de la contribución era inferior a lo que le correspondería aplicando la presunción señalada en la norma, debía traer esa prueba, para hacer la liquidación correspondiente.

Advierte la Sala que la parte actora no allegó prueba alguna en la demanda para demostrar que no era aplicable el procedimiento de liquidación del FIC por presunción, y que si bien solicitó como prueba con destino al SENA, para que informara si ellos requirieron a los contratistas, de lo que el SENA contestó que no, que los actos se basaron fue en la información de GENSA, no por ello conlleva a generarle una carga probatoria, que el SENA no tenía, pues como se ha reiterado, era GENSA quien tenía que vigilar que sus contratistas y subcontratistas cumplieran con la contribución, y por ello la carga de la prueba es de GENSA de informar sobre el inicio de las obras, presupuestos y demás temas relacionados con la construcción corresponden al empresario de la construcción y sus subcontratistas, de ello no puede inferir este juez que hubo una irregularidad al momento de liquidar la contribución por el método presuntivo.

Lo anterior, porque el artículo 7 de la Resolución 1449 de 2012 claramente indica frente a la liquidación que existen dos alternativas para hacerla, sin perjuicio de las acciones de fiscalización que tiene el SENA.

La primera, con base en el número de trabajadores mensuales; y la segunda, que es una presuntiva, tiene lugar cuando el empleador obligado no pueda demostrar el número mensual de trabajadores que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad, caso en el cual podrá aplicarse la liquidación presuntiva FIC a todo costo, que indica que se presume que la industria de la construcción destina para la realización de los trabajos que ejecuta, un 25% de sus costos al pago de jornales y subcontratos de prestación de servicios; en consecuencia las personas jurídicas y naturales dedicadas a la industria de la construcción, deberán pagar a título de contribución con destino al FIC, el 0.25% del valor de las obras que ejecuten directamente o por medio de subcontratistas.

Para ello establece que se entiende por valor de las obras el que resulte de la suma de todos los pagos que con cargo a una obra determinada hagan su propietario o el contratista principal, descontando los gastos de financiación, impuestos, e indemnizaciones a terceros, al igual que el costo del lote sobre el cual se levanta la construcción.

De conformidad con lo anterior, y al no haber aportado la parte actora pruebas para demostrar que su situación como contratista encajaba en el primer supuesto establecido por la normativa que regula la contribución FIC, y es necesario resaltar que incluso la norma indica que el empleador obligado debe demostrar el número mensual de trabajadores que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad, no se puede alegar que el SENA

incurrió en un error porque cuando el empleador obligado no puede demostrar el número mensual de trabajadores que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad, la normativa establece la aplicación de una liquidación presuntiva FIC a todo costo.

Por ello este cargo tampoco prospera, en atención a que si la demandante no quería que se aplicara la presunción de liquidación, debió demostrar el número mensual de trabajadores que laboraban en cada una de las obras bajo su responsabilidad

Debe señalar la Sala que respecto de la forma de liquidar las contribuciones FIC en los contratos de mano de obra ya existe un precedente el cual resulta conteste con lo aquí analizado<sup>1</sup>.

### **Conclusiones**

Al haber adelantado el SENA dos procesos de fiscalización y establecer mediante dos actos administrativos diferentes la contribución al FIC por los periodos diciembre 2012 y enero a diciembre de 2013, las Resoluciones 001820 del 17 de noviembre de 2017 y 002203 del 27 de diciembre de 2017 deben declararse parcialmente nulas frente a estos periodos señalados, lo cual no ocurre frente a las contribuciones de los años 2014, 2015 y 2016, en tanto no se encuentran fundamentadas las causales de nulidad alegadas en el concepto de la violación.

### **Costas**

No hay lugar a condena en costas en esta instancia, en razón a que las pretensiones de la demanda prosperaron parcialmente.

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

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL** de las Resoluciones 001820 del 7 de noviembre de 2017 y 002203 del 27 de diciembre del mismo año, en relación con la contribución FIC correspondiente a los periodos diciembre de 2012 y enero a diciembre

---

<sup>1</sup> Proceso identificado con radicado 17-001-23-33-000-2015-00565-00 Eco Explanaciones contra el SENA.

de 2013, de conformidad con las consideraciones que anteceden, en el proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por **GESTIÓN ENERGÉTICA SA ESP - GENSA** contra **EL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA**.

**SEGUNDO: NEGAR LAS DEMÁS PRETENSIONES.**

**TERCERO: SIN COSTAS** en esta instancia por lo brevemente expuesto.

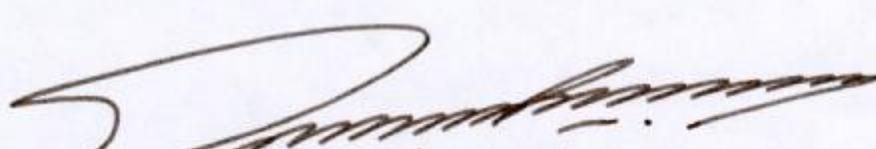
**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere, y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

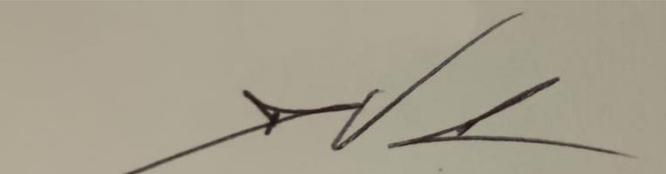
Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión Virtual realizada el 16 de julio de 2020 conforme Acta n° 032 de la misma fecha.



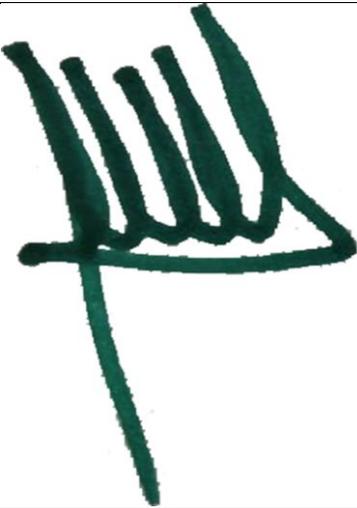
CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado



JAIRO ÁNGEL GÓMEZ PEÑA  
Magistrado



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

<p style="text-align: center;"><b>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</b></p> <p>El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la partes por Estado Electrónico No. 090 de fecha 24 de julio de 2020. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.</p> <p>Manizales, _____</p>

<p><b>HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA</b> Secretario</p>

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

**A. Interlocutorio:** 149  
**Radicado:** 17-001-23-33-000-2012-00137-00  
**Naturaleza:** Acción Popular  
**Demandante:** Alfonso Gómez Ramírez Y Otros  
**Demandado:** Municipio de Manizales, Corpocaldas y Otros

Procede esta Sala Unitaria a resolver el recurso de reposición presentado frente al ordinal segundo del auto de fecha 9 de marzo de 2020.

**Antecedente:**

El apoderado del municipio de Manizales presentó: *“i) Solicitud de Audiencia Pública, ii) Incidente de Nulidad Procesal - desde el auto que corrió traslado para alegar- y iii) Extensión del dictamen pericial presentado por la Universidad de Caldas y/o solicitar dictamen, concepto o estudios con cargo a la entidad correspondiente.* Señala en síntesis que existen falencias probatorias que no permiten más allá de toda duda razonable llevar a la certeza sobre una afectación a los derechos a la comunidad y que en los casos de alta complejidad se requiere de audiencias públicas para emitir un fallo dialógico.

Mediante providencia calendada 9 de marzo de 2020, fue negada la solicitud presentada por el ente Territorial, decisión frente a la cual interpuso recurso de reposición señalando que, la causal solicitada es la establecida en el numeral 5 de artículo 133 del C.G.P.; y reiteró la necesidad de audiencia pública para *“emitir un fallo estructural y dialógico”*, la *“extensión del dictamen pericial”* (sic) y/o solicitó dictamen pericial.

Por lo anterior pretende que sea revocado el artículo segundo de la providencia en mención.

**Consideraciones:**

A efectos de resolver el recurso, se tiene que el recurrente fuera de reiterar la solicitud inicial, plantea su inconformidad procesal respecto a la configuración de la causal de nulidad establecida en el ordinal 5 del artículo 133 del C.G.P., la cual señala textualmente:

*“ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:*

(...)

*5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omita la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.”*

En línea con la norma previamente citada, se puede afirmar sin dubitaciones que la situación advertida por la parte recurrente no se enmarca en la causal de nulidad prevista por la normativa procesal, dado que lo argüido se limita a señalar reparos frente al dictamen pericial rendido dentro del proceso, pero sin exponer argumentos que conduzcan a analizar la causal específica alegada.

Por lo anterior, no se repondrá el auto del 9 de marzo de 2020.

Se advierte que de conformidad con lo establecido en el inciso cuarto del artículo 318 del C.G.P.<sup>1</sup>, el auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, de tal suerte que contra esta providencia no procede recurso alguno.

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

*Resuelve:*

**Primero:** No reponer el auto del 9 de marzo de 2020 que resolvió la solicitud de medida cautelar.

**Segundo:** Contra la presente providencia no procede ningún recurso.

**Tercero:** Ejecutoriada esta decisión, se ordena a la Secretaría pasar el expediente de inmediato a Despacho para proferir sentencia.

**Notificar**



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

<sup>1</sup> Aplicable por remisión del artículo 36 de la Ley 472 de 1998

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

ACTA DE AUDIENCIA INICIAL  
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, veintitrés (23) de julio del año dos mil veinte (2020)

A.I.: 161

**Radicado:** 17001-23-33-000-2015-00385-00  
**Naturaleza:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Lesividad)  
**Demandante:** Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la  
Protección Social - UGPP  
**Demandados:** Lourdes Chavarro Chavarro

Procede el Despacho Sustanciador de conformidad con lo establecido el artículo 13 de Decreto 813 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, a resolver a cerca de la procedencia de correr traslado para alegar, previo a las siguientes consideraciones.

**1.- Saneamiento:**

Analizadas las etapas previamente adelantadas dentro del asunto, no se observa algún vicio o situación que deba ser objeto de saneamiento.

De tal suerte que ejecutoriada esta actuación, mientras no se trate de situaciones presentadas con posterioridad, no se podrá alegar vicio alguno respecto de las actuaciones surtidas.

**2.- Resolución de Excepciones Previas:**

La parte accionada por intermedio de su curadora *ad litem*, propuso la excepción de caducidad señalando que el acto administrativo demandado fue proferido el 28 de julio de 2006, por lo cual, el término con que contaba la parte actora para interponer la demanda feneció el 28 de julio de 2008, esto es, dos años después de proferido el acto en discusión.

Para resolver la antedicha excepción resulta necesario traer a colación el artículo 164 del CPACA que en su numeral 1 dispone:

*“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:*

...

1. En cualquier tiempo, cuando:

...

c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe..."

Así, las cosas basta con referir al claro tenor literal de la norma en cita para advertir que en el presente asunto, la demanda podía ser presentada en cualquier tiempo, por deprecarse con ella la nulidad del acto administrativo que efectuó el reconocimiento en favor de la demandada, de una prestación de carácter periódico, como es la pensión de jubilación "gracia".

Por lo anterior, se declara no probada la excepción de caducidad formulada por la parte accionada.

### **3.- Decreto De Pruebas:**

#### **➤ Parte Demandante**

#### **Documentales:**

Se decretan y se apreciarán por su valor legal al momento de proferir sentencia los documentos aportados con la demanda, visibles de folios 44 a 88 del cuaderno principal

#### **➤ Parte Demandada**

La parte demandada no aportó, ni efectuó solicitud especial de práctica de pruebas.

### **4.- Traslado Alegatos:**

De conformidad con lo establecido en el ordinal primero, artículo 13 del Decreto 806 de 2020, se correrá traslado a las partes y al Ministerio Público para la presentación por escrito de los alegatos y concepto respectivamente, dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de la ejecutoria de providencia, ello según lo dispuesto en el artículo 181 del CPACA.

De ser requerida la reproducción de uno o varios documentos que obren en el expediente, podrán solicitarlos dentro de los tres (3) días de ejecutoria de esta providencia, caso en el cual la Secretaría del Tribunal deberá suministrar en medio magnético las piezas procesales requeridas.

De conformidad con el artículo 78 del C.G.P., se **insta** a las partes para que, en el término de ejecutoria de esta providencia, alleguen las piezas procesales que se encuentren en su poder en medio magnético en formato PDF al buzón de correo [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co).

Por lo expuesto el Tribunal Administrativo de Caldas,

#### **Resuelve:**

**Primero: Declarar saneado el proceso.**

**Segundo: Declarar** no probada la excepción de caducidad formulada por la parte accionada.

**Tercero: Incorporar** como prueba hasta donde la Ley lo permita, los documentos aportados con la demanda, visibles de folios 44 a 88 del cuaderno principal.

**Cuarto: Correr** traslado a las partes y al Ministerio Público para la presentación por escrito de los alegatos de conclusión y concepto respectivamente, dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de la ejecutoria de providencia, ello según lo dispuesto en el artículo 181 del CPACA.

De ser requerida la reproducción de uno o varios documentos que obren en el expediente, podrán solicitarlos dentro de los tres (3) días de ejecutoria de esta providencia, caso en el cual la Secretaría del Tribunal deberá suministrar en medio magnético las piezas procesales requeridas.

De conformidad con el artículo 78 del C.G.P., se **insta** a las partes para que, en el término de ejecutoria de esta providencia, alleguen las piezas procesales que se encuentren en su poder en medio magnético en formato PDF al buzón de correo [sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co).

**Quinto:** Se reconoce personería para actuar como apoderado de la parte actora al abogado EDISON TOVAR VALLEJO identificado con tarjeta profesional No. 161.779 de conformidad con el poder general a él conferido visible a folios 151-157 del cuaderno principal.

**Notificar**



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

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 175

Manizales, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020).

**Radicado:** 17001-23-33-000-2018-00556-00  
**Naturaleza:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Álvaro Merchán Correa  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Educación – Fomag y municipio de Manizales

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, procede a emitir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia:

## I. ANTECEDENTES

### 1. Demanda (Fls. 3-19 c.1)

#### 1.1. Pretensiones

El demandante solicita se declare la nulidad de la Resolución 467 del 20 de junio de 2018, proferida por la Secretaría de Educación del municipio de Manizales, por medio del cual se resolvió de forma negativa la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías, consagrada en la Ley 1071 de 2006. A título de restablecimiento del derecho, condenar a la demandada a que reconozcan y pague la sanción por mora equivalente a un día de salario por cada día de retardo en el pago de las cesantías, contados a partir del día 70, desde el momento en que se radicó la solicitud hasta su pago efectivo.

#### 1.2. Hechos

Se relata que al accionante mediante Resolución 505 del 31 de mayo de 2017 le fue reconocida sus cesantías definitivas.

Que el 7 de diciembre de 2017 solicitó el ajuste de las cesantías incluyendo la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados y el pago de la sanción moratoria; solicitud que fue resuelta a través de Resolución 467 del 20 de junio de 2018 en la que se ordenó la cancelación de una suma de dinero adicional, pero sin reconocimiento de la sanción moratoria.

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

Indicó como transgredidas la Ley 6 de 1945, los Decretos 1160 de 1947, 1045 de 1978, 2712 de 1999, 1545 de 2013 y la Ley 1071 de 2006. Explicó que la prima de servicios constituye factor salarial para efectos de calcular la base de liquidación de las cesantías, y en tal sentido al no haberse tenido en cuenta en el reconocimiento inicial de la prestación, la suma reconocida mediante el primer acto administrativo constituyó un pago parcial.

Aunado a ello resaltó que existen términos legales perentorios para el reconocimiento y pago de las cesantías, fijándose una sanción en caso de incumplimiento, añadiendo que frente a pagos incompletos también es procedente la sanción moratoria por cuanto la prestación se reconoció en un monto inferior; y en tal sentido en este caso debe reconocerse la misma en cuantía equivalente a un día de salario por cada día de retardo contada con posterioridad a los setenta días hábiles siguientes a la radicación de la petición inicial, hasta el momento en el cual fue pagada la diferencia insoluta.

Por último hizo referencia a providencias proferidas por el Consejo de Estado, las cuales le permiten concluir que no cabe duda sobre el derecho que le asiste para que se atiendan de manera favorable las pretensiones de la demanda.

## 2. Contestación de la demanda

El **Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** (Fls. 63-66) se opuso a las pretensiones de la parte accionante, formuló las excepciones que denominó *'INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN O COBRO DE LO NO DEBIDO'* por cuanto el reconocimiento y pago de las cesantías se realizó en debida forma no siendo viable el pago de una sanción moratoria que no se causó y que no tiene sustento legal; y *'RECONOCIMIENTO OFICIOSO O GENERICA'* solicitando se declare de oficio cualquier otra excepción que se encuentre probada.

El **municipio de Manizales**, (Fls. 49-57) se opuso a la prosperidad de las suplicas de la demandante y formuló como excepciones las de *'FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA'*, ya que las entidades territoriales solo cumplen funciones operativas; *'INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO'*, ya que la sanción moratoria no es un derecho laboral, sino una penalidad económica; *'INAPLICABILIDAD DE LA LEY 1071 DE 2006 AL MUNICIPIO DE MANIZALES EN EL TRÁMITE DE RECONOCIMIENTO Y PAGO DE CESANTÍAS A CARGO DEL FOMAG Y FIDUPREVISORA'*, sustentada en que es el Fomag la entidad encargada del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes; y la *'GENÉRICA'*, solicitando se declare de oficio cualquier otra excepción que se encuentre probada en el expediente.

## 3. Alegatos de conclusión

La **parte demandante** (Fls. 104-106) reiteró los argumentos expuestos en la demanda y precisó que es la Secretaria de Educación a entidad que contempla en el proyecto de acto administrativo la prima de servicios prestados como parte de la liquidación de cesantías definitivas docente. Precisó que pagar las cesantías irregularmente, genera las mismas sanciones que no haber efectuado el pago definitivo en su debida oportunidad.

El **Ministerio de Educación Nacional** (Fls. 107-110) señaló que, la Fiduciaria La

Previsora es la que actúa como vocera y administradora de los recursos del Fomag; que la sanción moratoria hace parte del derecho sancionador, en consecuencia no es plausible la interpretación analógica o extensiva y por ello no se puede extender a supuestos de hecho distintos a los establecidos por el legislador.

El **municipio de Manizales** y el **Ministerio público** guardaron silencio.

### 3. CONSIDERACIONES

#### 1. Problema Jurídico

Conforme a lo indicado en la etapa de fijación del litigio, los problemas jurídicos son los siguientes:

- *¿Tiene derecho la parte actora al reconocimiento de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006?*
- *En caso positivo: ¿hay lugar al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006, por el reconocimiento y pago de la **reliquidación** de las cesantías?*
- *¿A qué entidad le corresponde el pago de la sanción por mora por el pago tardío del reajuste de las cesantías?*
- *¿Cuál es el salario base para liquidar la sanción moratoria?*
- *¿La condena al pago por la cantidad liquida de dinero se debe ajustar tomando como base el índice de precios al consumidor?*

#### 2. Lo probado

- Mediante Resolución 505 del 31 de mayo de 2017, la Secretaria de Educación de Manizales actuando en nombre y representación de la Nación Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconoció a la accionante las cesantías definitivas. (Fl. 28-29).
- El accionante el 7 de diciembre de 2017 solicitó el reajuste de las cesantías, para que se incluyera en la base de liquidación la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados y se reconociera la sanción moratoria (Fl. 20-25).
- Mediante Resolución 467 del 20 de junio de 2018 se reajustaron las cesantías reconocidas, incluyendo en la base de liquidación la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados y se ordenó el pago de la diferencia entre la prestación reconocida y la que se debió reconocer (Fl. 31-32).

#### 3. Primer problema jurídico

**Tesis:** Los docentes sí se encuentran cobijados por las disposiciones contenidas en la Ley 1071 de 2006 y con ello, a sus términos para el reconocimiento y pago de las cesantías, por las razones que se indican a continuación:

La Ley 1071 de 2006<sup>1</sup> modificatoria de la Ley 244 de 1995<sup>2</sup>, consagró los términos con los cuales cuentan las diferentes entidades para el reconocimiento y pago de las cesantías a sus trabajadores, existiendo diferentes posturas en cuanto a si dentro de su ámbito de aplicación se encontraban los docentes oficiales, quienes cuentan con un régimen especial, contenido en la Ley 91 de 1989.

Sin embargo, el H. Consejo de Estado<sup>3</sup>, zanjó la discusión en torno a la aplicabilidad de la Ley 1071 de 2006 a los docentes, al referir que:

*“81. Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda los docentes integran la categoría de servidores públicos prevista en el artículo 123 de la Constitución Política, pues aunque el estatuto de profesionalización los defina como empleados oficiales, lo cierto es que en ellos concurren todos los requisitos que de carácter **restrictivo** encierra el concepto de empleado público en atención a la naturaleza del servicio prestado, la regulación de la función docente y su ubicación dentro de la estructura orgánica de la Rama Ejecutiva del Estado y la implementación de la carrera docente para la inserción, permanencia, ascenso y retiro del servicio; razón por la cual, se encuadran dentro del concepto de **empleados públicos**, establecido en la norma superior y desarrollado a través de la ley.*

*“82. Por lo anterior, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido que a los docentes les son aplicables las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos; siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional.”*  
(Negrillas propias del texto. Subrayado de la Sala)

#### 4. Segundo problema jurídico

**Tesis:** No hay lugar al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006, por el reconocimiento y pago de la **reliquidación** de las cesantías, teniendo en cuenta que el legislador no lo previó dentro de los supuestos de hecho que generan la sanción moratoria.

El Consejo de Estado en providencia del 4 de octubre de 2018<sup>4</sup> al respecto expuso:

*Para tal efecto, la Sala considera que no hay lugar al reconocimiento solicitado conforme a lo prescrito en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, en el entendido que no se tiene como fundamento el pago tardío del auxilio de cesantías, sino el no pago oportuno de los reajustes salariales y prestacionales, o, lo que es mejor, la diferencia de valor que se generó por el reajuste ordenado tardíamente por la entidad.*

<sup>1</sup> “Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.”

<sup>2</sup> Artículo 1º.- Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de la liquidación de las Cesantías Definitivas, por parte de los servidores públicos de todos los órdenes, la entidad patronal deberá expedir la Resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la Ley.

Artículo 2º.- La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la fecha de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las Cesantías Definitivas del servidor público, para cancelar esta prestación social.

Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo.

<sup>3</sup> Sentencia del 18 de julio de 2018. Rad 73001-23-33-000-2014-00580-01.

<sup>4</sup> Sección Segunda - Subsección B, providencia del 4 de octubre de 2018 Radicado interno 3490-15

*Al respecto, esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha sostenido que la sanción moratoria por la inoportuna consignación de las cesantías no procede respecto de las diferencias de valor de dicha prestación, en los siguientes términos:*

*“En el caso analizado, la entidad demandada sí reconoció oportunamente las prestaciones y cesantías definitivas del demandante al momento de su desvinculación<sup>5</sup>; sin embargo, con ocasión de la expedición de la sentencia C- 1433 de 2000 y del Decreto 2720 de diciembre 27 de 2000, se causó una diferencia en la liquidación de las mismas, pero el pago inoportuno de esa diferencia no puede considerarse mora en la consignación de tal prestación, que tenga la magnitud de generar la sanción a que alude la norma trascrita.”<sup>6</sup> (Resaltado fuera de texto).*

*Esta Subsección, en sentencia del 17 de octubre de 2017, dentro del expediente con radicación No. 080012333000201200017101 (2839-14), con ponencia de la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, señaló:*

*“(…) En tal sentido, si bien se causó una diferencia en la liquidación de las cesantías definitivas, la cancelación pago inoportuna de esa diferencia no puede considerarse mora en la pago de tal prestación, que tenga la magnitud de generar la sanción a que alude la norma señalada.*

*(…)*

*La Sección Segunda del Consejo de Estado, ha sostenido que la finalidad del legislador con la norma aludida, fue determinar el término perentorio para el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas de los servidores públicos, sin que una diferencia en la liquidación de la prestación social, conlleve a la autoridad judicial a imponer la sanción frente a una circunstancia fáctica que no se encuentra prevista en la ley<sup>7</sup>”.*

De acuerdo a lo anterior se concluye que, el Consejo de Estado ha sido reiterativo en considerar que el legislador no previó dentro de los supuestos de hecho que generan la sanción moratoria de la Ley 50 de 1990 o de la Ley 244 de 1995 (modificada por la Ley 1071 de 2006) el pago tardío de reajustes de las cesantías reconocidas, siendo procedente dicha sanción frente al reconocimiento y pago tardío de dicha prestación, más no así, se insiste, en relación con el pago tardío de reajustes reconocidos respecto de las mismas.

En relación con lo afirmando por la parte demandante, en los que hace referencia a una sentencia del Consejo de Estado del 27 de marzo de 2007, debe precisarse que si bien la misma tiene alguna conexión con el caso estudiado, en esa providencia la Sala Plena del Consejo de Estado se centró en determinar cuál era el medio de control al que debía acudir para discutir algunos asuntos, entre ellos, el de la sanción moratoria cuando existe un pronunciamiento expreso sobre las cesantías y sobre la sanción y el interesado no está de acuerdo con el valor reconocido, decidiéndose por parte del Máximo Tribunal Administrativo que la vía procesal adecuada para discutir las cesantías y el reconocimiento de la sanción moratoria era la acción de nulidad y

<sup>5</sup> Cita propia del texto transcrito: Folios 14 a 16.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 9 de abril de 2014, radicación 13001-23-31-000-2007-00225-01, número interno 1483-13.

<sup>7</sup> Cita propia del texto transcrito: Al respecto: Subsección A. Sentencia de 9 de abril de 2014. Rad. 13001-23-31-000-2007-00225-01(1483-13); Subsección B. Sentencia de 8 de septiembre de 2017. Rad. 08001233300020140035501. En el mismo sentido, Sentencia de 18 de mayo de 2017. Rad. 66001233300020130021301.

restablecimiento del derecho, pues en caso de existir certeza sobre el derecho y la sanción, lo procedente sería proceder a la ejecución de un título complejo.

**En el caso concreto**, conforme a los hechos probados es claro que, no está siendo demandado el acto inicial que otorgó las cesantías, lo que existió fue una solicitud de reajuste de esta prestación, que se resolvió por la administración a favor de la parte actora, aun cuando el acto de reconocimiento inicial se encontraba en firme, no solo porque al respecto no se interpuso recursos, sino porque no se demandó ante la jurisdicción, a pesar que se consideraba que habían estado mal liquidadas las cesantías, por no incluir en la base la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados.

De acuerdo a lo expuesto, el pago inoportuno de la diferencia originada en la reliquidación, de que fueron objeto las cesantías definitivas reconocidas, no otorgan el derecho a la sanción moratoria pretendida en la demanda, pues ello no implica que la prestación se hubiese pagado en forma inoportuna, ni se enmarca dentro de los presupuestos que la norma regula.

Además, la pretensión de pago de intereses moratorios es una sanción y por tanto, se requiere un fundamento normativo para tener derecho a ella, sin que en este caso, el actor haya señalado como fundamento jurídico de su pretensión alguna norma que consagre la sanción moratoria en los casos de pago tardío de reliquidación de cesantías. Recordemos que en materia sancionatoria, la analogía está prohibida, razón por la cual la norma que establece sanción moratoria para pago de cesantías, no se puede aplicar para el caso de reliquidación de las mismas.

## 5. Conclusiones

De acuerdo a lo expuesto, se decide que no es procedente aplicar la sanción moratoria por el reconocimiento y pago del reajuste de las cesantías, por cuanto no hay norma que lo consagre, y en tal sentido deberán ser negadas las pretensiones de la demanda.

Como no se reconoce el derecho a la sanción moratoria, no hay lugar a resolver los demás problemas jurídicos planteados.

## 6. Costas

Conforme al artículo 188 del CPACA se condenará en costas a la parte demandante, en atención a que, la parte demandada se vio en la necesidad de asumir la defensa a través de apoderado y sufragar los costos que se generan con un proceso judicial, además de la naturaleza, calidad y duración de la gestión útil desplegada por el apoderado. Las mismas se liquidarán conforme al artículo 366 del Código General del Proceso.

Las agencias en derecho se tasan en un valor de \$546.440 equivalente al 1% de las pretensiones de la demanda, a favor de la parte demandada, y a cargo de la parte demandante, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En primera instancia.

a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario: (i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido. (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido. b. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.

del Consejo Superior de la Judicatura.

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

### RESUELVE

**Primero:** NIÉGANSE las pretensiones de la parte demandante dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por Alba Margarita Castro de Franco contra la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el municipio de Manizales.

**Segundo:** CONDENASE en costas a cargo de la parte demandante cuya liquidación y ejecución se harán conforme al artículo 366 del Código General del Proceso. Se fijan las agencias en derecho por valor de \$546.440, a favor de las entidades demandadas.

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

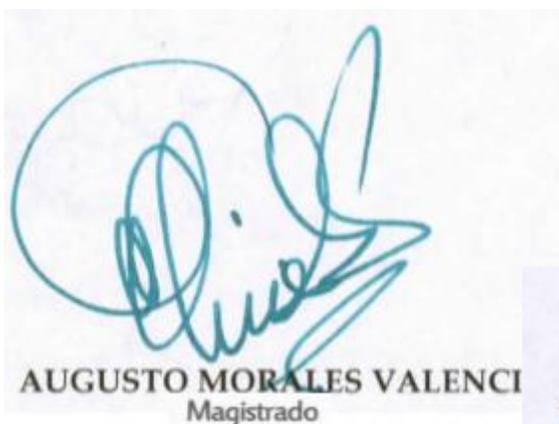
**Cuarto.** Ejecutoriada esta providencia, LIQUÍDENSE los gastos del proceso, DEVUÉLVANSE los remanentes si los hubiere y ARCHÍVENSE las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 022 de 2020.

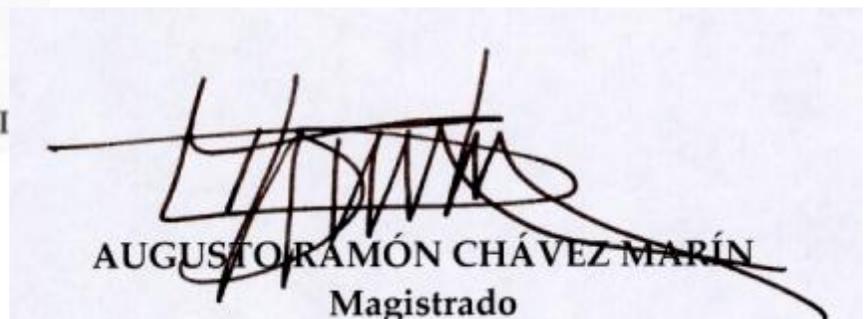
NOTIFÍQUESE



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente



AUGUSTO MORALES VALENCI  
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

ACTA DE AUDIENCIA INICIAL  
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, veintitrés (23) de julio del año dos mil veinte (2020)

A.I.: 150

**Radicado:** 17001-23-33-000-2019-00107-00  
**Naturaleza:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Lesividad)  
**Demandante:** José Fernando Rojas Restrepo  
**Demandados:** Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales de la  
Protección Social - UGPP

Procede el Despacho Sustanciador de conformidad con lo establecido el artículo 13 de Decreto 813 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, a resolver a cerca de la procedencia de correr traslado para alegar, previo a las siguientes consideraciones.

**1.- Saneamiento:**

Analizadas las etapas previamente adelantadas dentro del asunto, no se observa algún vicio o situación que deba ser objeto de saneamiento.

De tal suerte que ejecutoriada esta actuación, mientras no se trate de situaciones presentadas con posterioridad, no se podrá alegar vicio alguno respecto de las actuaciones surtidas.

**2.- Resolución de Excepciones Previas:**

La entidad demandada no propuso ninguna de las excepciones previas de que trata el artículo 100 del C.G.P., ni alguna de aquellas que deban ser resueltas en esta etapa al tenor del numeral 6º del artículo 180 del CPACA, a su vez, el Despacho no observa de manera oficiosa la configuración de alguna que impida seguir con el trámite ordinario del asunto.

**3.- Decreto De Pruebas:**

➤ **Parte Demandante**

**Documentales:**

Se decretan y se apreciarán por su valor legal al momento de proferir sentencia los documentos aportados con la demanda, visibles de folios 15 a 63 del cuaderno principal

No realizó solicitud especial de práctica de pruebas.

➤ **Parte Demandada**

Se decretan y se apreciarán por su valor legal al momento de proferir sentencia los documentos aportados con la contestación de la demanda, visibles en el cuaderno 2.

Se negará la prueba documental solicitada por la parte demandada, referente a oficiar al Fondo Nacional de Prestación Sociales del Magisterio, al Departamento de Caldas y al Ministerio de Educación Nacional para que informen sobre los pormenores de la vinculación del accionante al servicio docente; lo anterior al tenor de lo dispuesto por el artículo 173 del C.G.P. que dispone *“El juez se abstendrá de ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente”*.

Aunado a lo anterior, se advierte que la solicitud probatoria efectuada por la parte accionada se torna por demás inútil por hacer referencia a certificaciones expedidas por dichas autoridades públicas sobre temas que ya reposan en el expediente mediante documentos que no fueron objeto de tacha alguna sobre su veracidad.

➤ **Prueba de Oficio:**

Teniendo en cuenta la situación actual de emergencia que atraviesa el país y que con la expedición del Decreto 806 de 2020 fueron adoptadas medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, como también proteger a los servidores judiciales, como a los usuarios de este servicio público; que además se privilegia la utilización de los medios tecnológicos para todas las actuaciones, audiencias y diligencias y se permitirá a los sujetos procesales actuar en los procesos o trámites a través de los medios digitales disponibles, evitando exigir y cumplir formalidades presenciales o similares, que no sean estrictamente necesarias.

De tal manera que, en aras de garantizar los principios de publicidad, celeridad y sobre todo garantizar la seguridad y salubridad de los usuarios de la justicia, se prescinde de la audiencia inicial en el presente asunto.

Así las cosas, con el fin de identificar la naturaleza de la vinculación del actor entre el 1 de septiembre y el 31 de octubre del año 1980 en el Instituto Técnico Industrial de Anserma - Caldas, en remplazo del docente Jaime Rodas por licencia voluntaria concedida a este último mediante Resolución No. 1016 de septiembre 02 de 1980, se ordenará que por la Secretaría del Tribunal se oficie a la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS**, para que certifique la naturaleza de la vinculación del docente Jaime Rodas en dicha plaza.

Una vez ejecutoriada la presente decisión, será remitido el oficio a la entidad.

Por lo expuesto el Tribunal Administrativo de Caldas,

**Resuelve:**

**Primero: Declarar** saneado el proceso.

**Segundo: Incorporar** como prueba hasta donde la Ley lo permita, los documentos aportados con la demanda, visibles de folios 15 a 63 del cuaderno principal.

**Tercero: Incorporar** como prueba hasta donde la Ley lo permita los documentos aportados con la contestación de la demanda, visibles en el cuaderno No. 2.

**Cuarto: Negar** las pruebas solicitadas por la UGPP.

**Quinto: Decretar de oficio** prueba documental, para tal efecto **se ordena que** por la Secretaría del Tribunal oficie a la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS**, para que certifique la naturaleza de la vinculación del señor José Fernando Rojas Restrepo, identificado con cédula No. 4.347.098, entre el 1 de septiembre y el 31 de octubre del año 1980 en el Instituto Técnico Industrial de Anserma - Caldas, en remplazo del docente Jaime Rodas por licencia voluntaria concedida a este último mediante Resolución No. 1016 de septiembre 02 de 1980.

**Notificar**



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

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE DECISIÓN

**MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
**Sentencia No. 181**

Manizales, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020).

**Radicado:** 17001-23-33-000-2018-00433-00

**Naturaleza:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Demandante:** María Luz Dary Tabares González

**Demandado:** Nación - Ministerio de Educación – Fomag y departamento de Caldas

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, procede a emitir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia:

I. ANTECEDENTES

1. **Demanda** (Fls. 2-18 c.1)

1.1. **Pretensiones**

La demandante solicita se declare la nulidad de la Resolución 4226-6 del 8 de mayo de 2018, proferida por la Secretaría de Educación del departamento de Caldas, por medio del cual se resolvió de forma negativa la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías, consagrada en la Ley 1071 de 2006. A título de restablecimiento del derecho, condenar a la demandada a que reconozcan y pague la sanción por mora equivalente a un día de salario por cada día de retardo en el pago de las cesantías, contados a partir del día 70, desde el momento en que se radicó la solicitud hasta su pago efectivo.

1.2. **Hechos**

Se relata que a la accionante mediante Resolución 3074-6 del 13 de abril de 2015 le fue reconocida sus cesantías definitivas.

Que el 9 de abril de 2018 solicitó el ajuste de las cesantías incluyendo la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados y el pago de la sanción moratoria; solicitud que fue resuelta a través de Resolución 4226-6 del 8 de mayo de 2018 en la que se ordenó la cancelación de una suma de dinero adicional, pero sin reconocimiento de la sanción moratoria.

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

Indicó como transgredidas la Ley 9 de 1989, ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006. Explicó que la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados constituyen factores salariales para efectos de calcular la base de liquidación de las cesantías, y en tal sentido al no haberse tenido en cuenta en el reconocimiento inicial de la prestación, la suma reconocida mediante el primer acto administrativo constituyó un pago parcial.

Aunado a ello resaltó que existen términos legales perentorios para el reconocimiento y pago de las cesantías, fijándose una sanción en caso de incumplimiento, añadiendo que frente a pagos incompletos también es procedente la sanción moratoria por cuanto la prestación se reconoció en un monto inferior; y en tal sentido en este caso debe reconocerse la misma en cuantía equivalente a un día de salario por cada día de retardo contada con posterioridad a los setenta días hábiles siguientes a la radicación de la petición inicial, hasta el momento en el cual fue pagada la diferencia insoluta.

Por último hizo referencia a providencias proferidas por el Consejo de Estado, las cuales le permiten concluir que no cabe duda sobre el derecho que le asiste para que se atiendan de manera favorable las pretensiones de la demanda.

## 2. Contestación de la demanda

El **departamento de Caldas**, (Fls. 52-56) se opuso a la prosperidad de las suplicas de la demandante y formuló como excepciones las de *'FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA'*, ya que las entidades territoriales solo cumplen funciones operativas; *'INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN CON FUNDAMENTO EN LA LEY'*, ya que la sanción moratoria no es un derecho laboral, sino una penalidad económica; *'BUENA FE'*, sustentada en que ha obrado con correcto diligenciamiento y cumpliendo los términos indicados en la ley; *'MALA FE PARTE DEMANDANTE'*, por cuanto la mora no puede computarse desde el día en que solicitó las cesantías pasando por alto que la demandante solicita su ajuste y este se concede; y *'PRESCRIPCIÓN'*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 y Decreto 3115 de 1965.

El **Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio** no contestó la demanda.

## 3. Alegatos de conclusión

La **parte demandante** (Fls. 78-80) reiteró los argumentos expuestos en la demanda y precisó que es la Secretaria de Educación a entidad que contempla en el proyecto de acto administrativo la prima de servicios prestados como parte de la liquidación de cesantías definitivas docente. Precisó que pagar las cesantías irregularmente, genera las mismas sanciones que no haber efectuado el pago definitivo en su debida oportunidad.

Las **demandadas** y el **Ministerio público** guardaron silencio.

## 3. CONSIDERACIONES

## 1. Problema Jurídico

Conforme a lo indicado en la etapa de fijación del litigio, los problemas jurídicos son los siguientes:

- ¿Tiene derecho la parte actora al reconocimiento de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006?*
- En caso positivo: ¿hay lugar al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006, por el reconocimiento y pago de la **reliquidación** de las cesantías?*
- ¿A qué entidad le corresponde el pago de la sanción por mora por el pago tardío del reajuste de las cesantías?*
- ¿Cuál es el salario base para liquidar la sanción moratoria?*
- ¿La condena al pago por la cantidad liquida de dinero se debe ajustar tomando como base el índice de precios al consumidor?*

## 2. Lo probado

- Mediante Resolución 3074-6 del 13 de abril de 2015, la Secretaria de Educación de Caldas actuando en nombre y representación de la Nación Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconoció a la accionante las cesantías definitivas. (Fl. 26).
- La accionante el 9 de abril de 2018 solicitó el reajuste de las cesantías, para que se incluyera en la base de liquidación la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados y se reconociera la sanción moratoria (Fl. 19-24).
- Mediante Resolución 4226-6 del 8 de mayo de 2018 se reajustaron las cesantías reconocidas, incluyendo en la base de liquidación la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados y se ordenó el pago de la diferencia entre la prestación reconocida y la que se debió reconocer (Fl. 33-34).

## 3. Primer problema jurídico

**Tesis:** Los docentes sí se encuentran cobijados por las disposiciones contenidas en la Ley 1071 de 2006 y con ello, a sus términos para el reconocimiento y pago de las cesantías, por las razones que se indican a continuación:

La Ley 1071 de 2006<sup>1</sup> modificatoria de la Ley 244 de 1995<sup>2</sup>, consagró los términos con

---

<sup>1</sup> "Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación."

<sup>2</sup> Artículo 1º.- Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de la liquidación de las Cesantías Definitivas, por parte de los servidores públicos de todos los órdenes, la entidad patronal deberá expedir la Resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la Ley.

Artículo 2º.- La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la fecha de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las Cesantías Definitivas del servidor público, para cancelar esta prestación social.

los cuales cuentan las diferentes entidades para el reconocimiento y pago de las cesantías a sus trabajadores, existiendo diferentes posturas en cuanto a si dentro de su ámbito de aplicación se encontraban los docentes oficiales, quienes cuentan con un régimen especial, contenido en la Ley 91 de 1989.

Sin embargo, el H. Consejo de Estado<sup>3</sup>, zanjó la discusión en torno a la aplicabilidad de la Ley 1071 de 2006 a los docentes, al referir que:

*“81. Con fundamento en lo expuesto, para la Sección Segunda los docentes integran la categoría de servidores públicos prevista en el artículo 123 de la Constitución Política, pues aunque el estatuto de profesionalización los defina como empleados oficiales, lo cierto es que en ellos concurren todos los requisitos que de carácter **restrictivo** encierra el concepto de empleado público en atención a la naturaleza del servicio prestado, la regulación de la función docente y su ubicación dentro de la estructura orgánica de la Rama Ejecutiva del Estado y la implementación de la carrera docente para la inserción, permanencia, ascenso y retiro del servicio; razón por la cual, se encuadran dentro del concepto de **empleados públicos**, establecido en la norma superior y desarrollado a través de la ley.*

*“82. Por lo anterior, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido que a los docentes les son aplicables las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos; siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional.”* (Negrillas propias del texto. Subrayado de la Sala)

#### **4. Segundo problema jurídico**

**Tesis:** No hay lugar al reconocimiento y pago de la sanción moratoria establecida en la Ley 1071 de 2006, por el reconocimiento y pago de la **reliquidación** de las cesantías, teniendo en cuenta que el legislador no lo previó dentro de los supuestos de hecho que generan la sanción moratoria.

El Consejo de Estado en providencia del 4 de octubre de 2018<sup>4</sup> al respecto expuso:

*Para tal efecto, la Sala considera que no hay lugar al reconocimiento solicitado conforme a lo prescrito en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, en el entendido que no se tiene como fundamento el pago tardío del auxilio de cesantías, sino el no pago oportuno de los reajustes salariales y prestacionales, o, lo que es mejor, la diferencia de valor que se generó por el reajuste ordenado tardíamente por la entidad.*

*Al respecto, esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha sostenido que la sanción moratoria por la inoportuna consignación de las cesantías no procede respecto de las diferencias de valor de dicha prestación, en los siguientes términos:*

*“En el caso analizado, la entidad demandada sí reconoció oportunamente las prestaciones y*

---

Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo.

<sup>3</sup> Sentencia del 18 de julio de 2018. Rad 73001-23-33-000-2014-00580-01.

<sup>4</sup> Sección Segunda - Subsección B, providencia del 4 de octubre de 2018 Radicado interno 3490-15

*cesantías definitivas del demandante al momento de su desvinculación<sup>5</sup>; sin embargo, con ocasión de la expedición de la sentencia C- 1433 de 2000 y del Decreto 2720 de diciembre 27 de 2000, se causó una diferencia en la liquidación de las mismas, pero el pago inoportuno de esa diferencia no puede considerarse mora en la consignación de tal prestación, que tenga la magnitud de generar la sanción a que alude la norma trascrita.”<sup>6</sup> (Resaltado fuera de texto).*

*Esta Subsección, en sentencia del 17 de octubre de 2017, dentro del expediente con radicación No. 080012333000201200017101 (2839-14), con ponencia de la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, señaló:*

*“(…) En tal sentido, si bien se causó una diferencia en la liquidación de las cesantías definitivas, la cancelación pago inoportuna de esa diferencia no puede considerarse mora en la pago de tal prestación, que tenga la magnitud de generar la sanción a que alude la norma señalada. (…)*

*La Sección Segunda del Consejo de Estado, ha sostenido que la finalidad del legislador con la norma aludida, fue determinar el término perentorio para el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas de los servidores públicos, sin que una diferencia en la liquidación de la prestación social, conlleve a la autoridad judicial a imponer la sanción frente a una circunstancia fáctica que no se encuentra prevista en la ley<sup>7</sup>”.*

De acuerdo a lo anterior se concluye que, el Consejo de Estado ha sido reiterativo en considerar que el legislador no previó dentro de los supuestos de hecho que generan la sanción moratoria de la Ley 50 de 1990 o de la Ley 244 de 1995 (modificada por la Ley 1071 de 2006) el pago tardío de reajustes de las cesantías reconocidas, siendo procedente dicha sanción frente al reconocimiento y pago tardío de dicha prestación, más no así, se insiste, en relación con el pago tardío de reajustes reconocidos respecto de las mismas.

En relación con lo afirmando por la parte demandante, en los que hace referencia a una sentencia del Consejo de Estado del 27 de marzo de 2007, debe precisarse que si bien la misma tiene alguna conexión con el caso estudiado, en esa providencia la Sala Plena del Consejo de Estado se centró en determinar cuál era el medio de control al que debía acudir para discutir algunos asuntos, entre ellos, el de la sanción moratoria cuando existe un pronunciamiento expreso sobre las cesantías y sobre la sanción y el interesado no está de acuerdo con el valor reconocido, decidiéndose por parte del Máximo Tribunal Administrativo que la vía procesal adecuada para discutir las cesantías y el reconocimiento de la sanción moratoria era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues en caso de existir certeza sobre el derecho y la sanción, lo procedente sería proceder a la ejecución de un título complejo.

**En el caso concreto**, conforme a los hechos probados es claro que, no está siendo demandado el acto inicial que otorgó las cesantías, lo que existió fue una solicitud de reajuste de esta prestación, que se resolvió por la administración a favor de la parte

---

<sup>5</sup> Cita propia del texto transcrito: Folios 14 a 16.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 9 de abril de 2014, radicación 13001-23-31-000-2007-00225-01, número interno 1483-13.

<sup>7</sup> Cita propia del texto transcrito: Al respecto: Subsección A. Sentencia de 9 de abril de 2014. Rad. 13001-23-31-000-2007-00225-01(1483-13); Subsección B. Sentencia de 8 de septiembre de 2017. Rad. 08001233300020140035501. En el mismo sentido, Sentencia de 18 de mayo de 2017. Rad. 66001233300020130021301.

actora, aun cuando el acto de reconocimiento inicial se encontraba en firme, no solo porque al respecto no se interpuso recursos, sino porque no se demandó ante la jurisdicción, a pesar que se consideraba que habían estado mal liquidadas las cesantías, por no incluir en la base la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados.

De acuerdo a lo expuesto, el pago inoportuno de la diferencia originada en la reliquidación, de que fueron objeto las cesantías definitivas reconocidas, no otorgan el derecho a la sanción moratoria pretendida en la demanda, pues ello no implica que la prestación se hubiese pagado en forma inoportuna, ni se enmarca dentro de los presupuestos que la norma regula.

Además, la pretensión de pago de intereses moratorios es una sanción y por tanto, se requiere un fundamento normativo para tener derecho a ella, sin que en este caso, el actor haya señalado como fundamento jurídico de su pretensión alguna norma que consagre la sanción moratoria en los casos de pago tardío de reliquidación de cesantías. Recordemos que en materia sancionatoria, la analogía está prohibida, razón por la cual la norma que establece sanción moratoria para pago de cesantías, no se puede aplicar para el caso de reliquidación de las mismas.

## 5. Conclusiones

De acuerdo a lo expuesto, se decide que no es procedente aplicar la sanción moratoria por el reconocimiento y pago del reajuste de las cesantías, por cuanto no hay norma que lo consagre, y en tal sentido deberán ser negadas las pretensiones de la demanda.

Como no se reconoce el derecho a la sanción moratoria, no hay lugar a resolver los demás problemas jurídicos planteados.

## 6. Costas

Conforme al artículo 188 del CPACA se condenará en costas a la parte demandante, en atención a que el demandado departamento de Caldas se vio en la necesidad de asumir la defensa a través de apoderado y sufragar los costos que se generan con un proceso judicial, además de la naturaleza, calidad y duración de la gestión útil desplegada por el apoderado. Las mismas se liquidarán conforme al artículo 366 del Código General del Proceso.

Las agencias en derecho se tasan en un valor de \$1.204.750 equivalente al 1% de las pretensiones de la demanda, a favor del departamento de Caldas, y a cargo de la parte demandante, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016<sup>8</sup> del Consejo Superior de la Judicatura. El Ministerio de Educación no contestó la demanda ni presentó alegatos de conclusión.

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

---

<sup>8</sup> En primera instancia.

a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario: (i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido. (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido. b. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.

ley,

### RESUELVE

**Primero:** NIÉGANSE las pretensiones de la parte demandante dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por María Luz Dary Tabares González contra la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el departamento de Caldas.

**Segundo:** CONDENASE en costas a cargo de la parte demandante cuya liquidación y ejecución se harán conforme al artículo 366 del Código General del Proceso. Se fijan las agencias en derecho por valor de \$1.204.750, a favor del departamento de Caldas.

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

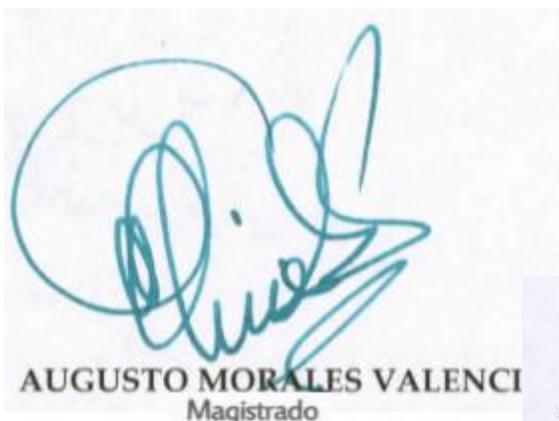
**Cuarto.** Ejecutoriada esta providencia, LIQUÍDENSE los gastos del proceso, DEVUÉLVANSE los remanentes si los hubiere y ARCHÍVENSE las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 022 de 2020.

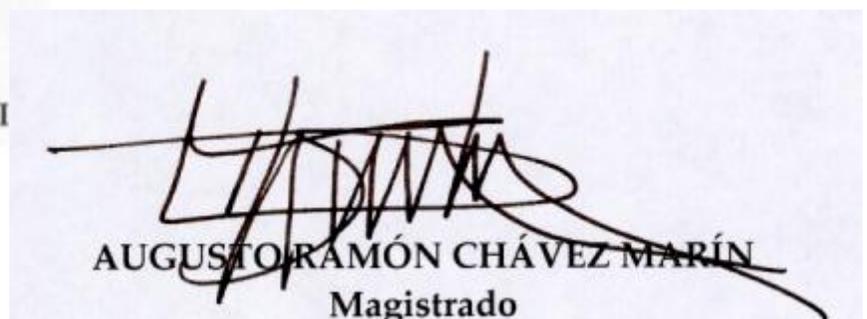
NOTIFÍQUESE



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente



AUGUSTO MORALES VALENCI  
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado