

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Manizales, dos (2) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

Teniendo en cuenta que el proceso instaurado por Amparo Valencia Grajales en contra de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue remitido por parte del Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales por falta de competencia, y que al momento de realizarse el reparto entre los magistrados de esta corporación la Oficina Judicial cambió su radicado, por la secretaría de este Tribunal envíese mensaje al correo electrónico suministrado por la parte demandante, mediante el cual se le comunique que el proceso continuará identificándose con el radicado 17001-23-33-000-2021-00265-00.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE  
CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
MAGISTRADO**

<b>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</b>	
<b><u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO</u></b>	
No.	198
FECHA:	3 DE NOVIEMBRE DE 2021

**Firmado Por:**

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

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

Código de verificación:

**2b954c4e92f4f3e276e4cdf753468b0e7aebf76bcdb1eda3c66b671ffba4ddc3**

Documento generado en 02/11/2021 10:44:38 a. m.

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**

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

17001-33-33-002-2018-00408-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, dos (2) de NOVIEMBRE de dos mil veintiuno (2021)

A.I. 312

Procede el Despacho a decidir sobre el recurso de apelación interpuesto contra el auto dictado por la señora Jueza 2ª Administrativa de Manizales el 7 de julio de 2020, con el cual negó la vinculación de la **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC**, como litisconsorte necesario en el proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por el señor **WILLIAM RODRÍGUEZ SUÁREZ Y OTROS**, contra **LA NACIÓN-INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC**<sup>1</sup>, al que han sido vinculados el **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015** como llamado en garantía y el **PAR CAPRECOM LIQUIDADO** en calidad de litisconsorte necesario.

**ANTECEDENTES**

Mediante el libelo demandador visible en 25 fls. en el Archivo Digital 01<sup>2</sup>, solicitó la parte actora, entre otras pretensiones, declarar que **LA NACIÓN-MINISTERIO DE JUSTICIA** y el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC**, son administrativa y patrimonialmente responsables por la totalidad de daños y perjuicios materiales e inmateriales ocasionados al interno del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad-EPAMS de la Dorada (Caldas) **WILLIAM RODRÍGUEZ SUÁREZ**, por la no atención, traslado y valoración de cirugía oncológica oportunos que pudieron evitar la pérdida de su miembro inferior izquierdo, la misma que -según su dicho-, se concretó por omisión, falla o falta del servicio en la planeación, preparación, cumplimiento y atención en salud a quien se encuentre privado de la libertad, en las mismas condiciones de calidad,

---

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

<sup>2</sup> Archivo digital '01Demanda'.

oportunidad y eficiencia que supone la prestación de este servicio para quienes no se encuentran en esa particular situación.

En este sentido, con auto<sup>3</sup> de 19 de septiembre de 2018, la señora Jueza 2ª Administrativa de Manizales admitió la demanda contra **LA NACIÓN-MINISTERIO DE JUSTICIA** y el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC**, ordenando las notificaciones de ley.

#### **\* Las solicitudes de Llamamiento en Garantía**

Dentro del término de traslado de la demanda, mediante memorial que obra en 51 folios, el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC** formuló llamamiento en garantía al **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD<sup>4</sup> PPL 2015** (Conformado por **FIDUPREVISORA S.A.** y **FIDUAGRARIA S.A.**), arguyendo que para el momento de los hechos (año 2015 en adelante), éste era el encargado de la prestación del servicio de salud a la población privada de la libertad en el establecimiento penitenciario de La Dorada (Caldas), dentro de ella, el interno **WILLIAM RODRIGUEZ SUÁREZ**, al tenor de lo ordenado en la Ley 65 de 1993 y el artículo 66 de la Ley 1709 de 2014; por lo que -en relación con la prestación de dicho servicio y las falencias que se hubiesen podido generar-, debería ser tal **CONSORCIO** el que se pronunciara al respecto.

En este orden de ideas, con proveído de 05 de abril de 2019<sup>5</sup>, la señora Jueza 2ª Administrativa de Manizales admitió el llamamiento en garantía formulado por el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC**.

#### **\* La necesidad de concurrencia de la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC<sup>6</sup>**

Obra a folio 24 del acápite de excepciones previas propuesto en la contestación<sup>7</sup> del **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA**

---

<sup>3</sup> Archivo digital '03AutoAdmisorio'.

<sup>4</sup> Población Privada de la Libertad, en adelante PPL.

<sup>5</sup> Archivo digital '11ADMITE LLAMAMIENTO EN GARANTÍA'.

<sup>6</sup> En adelante, USPEC.

<sup>7</sup> Archivo digital '12CONTESTACIÓN CONSORCIO PPL'.

**DE LA LIBERTAD PPL 2015**, manifestación del llamado en garantía señalando que la demanda no comprende a todos los litis consortes necesarios si se tiene en cuenta que según los supuestos fácticos y de derecho que dan base a la demanda, la **USPEC** tiene relación directa con los hechos sucedidos, tal como lo asegura el accionante, destacando, además, que la **USPEC** es la fideicomitente del Contrato de Fiducia Mercantil N° 363 de 2015, celebrado con el **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015 (Ahora PPL 2017)**, en virtud de lo cual es la **UNIDAD** la encargada de dar las instrucciones y directrices del mismo en cuanto al manejo que debe darse a los recursos del **FONDO**, por lo que su concurrencia se hace ineludible.

#### **LA PROVIDENCIA APELADA**

Con auto de 7 de julio de 2020, como se indicó, la operadora judicial de instancia estimó que no procedía la vinculación de la **USPEC** como litisconsorte necesario, al considerar que su calidad de contratante frente al **CONSORCIO** no implica que no se pueda fallar de fondo el proceso sin su comparecencia, pues lo que se imputa en la demanda es una deficiente prestación del servicio de salud al demandante, servicio que se encontraba a cargo del **CONSORCIO** por contratación de la **UNIDAD**, por lo que ésta no era la prestadora directa del mismo. Destacó la juez que, de hecho, la **UNIDAD** entregó al **CONSORCIO** los recursos para dicha atención en salud, y, por ende, era éste el que los debía ejecutar conforme a las directrices contractuales.

Para arribar a tal decisión, trajo a colación lo que ha dicho el Consejo de Estado respecto de la conformación del litisconsorcio necesario, señalando que en éste *“la cuestión litigiosa comprende una relación jurídica única que debe resolverse de manera uniforme en la sentencia para todos los sujetos que integran la parte correspondiente”* y que debe integrarse debidamente porque no sería posible *“decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tal relación o que intervinieron en dicho acto”*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque. Bogotá D.C., 13 de marzo de 2017. Radicación número 25000-23-36-000-2013-01956-01(55299).

Además, se refirió a un auto de la misma alta Corporación de fecha 19 de julio de 2010<sup>9</sup>, para señalar que, cuando se trata de casos de responsabilidad extracontractual, la solidaridad por pasiva no determina la conformación de un litisconsorcio necesario dentro del proceso judicial, porque será el demandante quien pueda decidir si dirige su demanda contra todos los causantes del daño, o contra cualquiera de ellos, e indicando que, en estos casos, ni el juez ni el demandado tienen la posibilidad jurídica de inferir en la conformación de la relación procesal litisconsorcial.

Una vez realizada esa precisión jurisprudencial, el Juzgado estimó improcedente la vinculación de la **USPEC** y procedente la del **PAR CAPRECOM LIQUIDADO**, por haber tenido a cargo la cobertura en salud del señor **RODRÍGUEZ SUÁREZ** hasta el 30 de diciembre de 2015, y en aras de dilucidar el grado de responsabilidad que tiene la llamada en garantía.

#### **EL RECURSO DE APELACIÓN**

Con escrito obrante en 5 folios, el **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL**, actuando de manera oportuna, impugnó la decisión adoptada por la señora jueza A-quo, en los términos que pasan a compendiarse.

Explicó que la Ley 1709 de 2014 creó el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, patrimonio autónomo que es administrado por el **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL 2019**, que, a su vez, esta norma ordenó a la **USPEC** y al Ministerio de Salud y Protección Social, la creación de un nuevo modelo de atención en salud para la población privada de la libertad a cargo del **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC**.

Refirió que dicho modelo de salud estableció funciones específicas para cada uno de los actores del sistema, asignándole al **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PPL 2019**, en calidad de administrador del patrimonio autónomo Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, la función de contratar

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá D.C., 19 de julio de 2010. Radicación número 66001-23-31-000-2009-00073-01(38341).

y pagar las instituciones prestadoras de salud para la población privada de la libertad, destacando que el Decreto 1142 de 2016, *“Por el cual se modifican algunas disposiciones contenidas en el Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se adoptan otras disposiciones”*, asignó funciones a la **USPEC** relacionadas con la prestación de servicios de salud de la población privada de la libertad, cuestión por la cual la **UNIDAD** no puede desligarse del tema, pues tiene responsabilidades en la coordinación, contratación, medición, supervisión, interventoría, auditoría y control, en general, para asegurar que la calidad de los servicios de salud que se prestan a la población privada de la libertad propicie el uso adecuado de los recursos del fondo.

**CONSIDERACIONES  
DE LA  
SALA DE DECISIÓN**

La atención de esta Sala Unitaria se contrae en determinar si procede la vinculación de la **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC** como litisconsorte necesario en este contencioso de **REPARACIÓN DIRECTA**.

**(I)  
LAS FACULTADES DEL LLAMADO EN GARANTÍA**

El artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>10</sup> contempla la figura procesal del llamamiento en garantía, estableciendo que,

“Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

---

<sup>10</sup> En adelante, C.P.A.C.A.

El llamado, dentro del término de que disponga para responder el llamamiento que será de quince (15) días, podrá, a su vez, pedir la citación de un tercero en la misma forma que el demandante o el demandado”. /Resalta la Sala/

En virtud de lo anterior ha de decirse que, para el caso concreto y como ya se expuso, el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC** formuló llamamiento en garantía al **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015**, arguyendo que para el momento de los hechos éste era el encargado de la prestación del servicio de salud a la población privada de la libertad en el establecimiento penitenciario de La Dorada (Caldas), de la cual hacía parte el señor **RODRIGUEZ SUÁREZ**, Llamamiento en garantía que fue admitido por la señora Jueza 2ª Administrativa de Manizales con proveído de 5 de abril de 2019.

Dentro del término dispuesto para responder el llamamiento, el **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015** pidió, a su vez, la citación del **PAR CAPRECOM LIQUIDADO** y de la **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC**, bajo el entendido de que esta última es la fideicomitente del Contrato de Fiducia Mercantil N° 363 de 2015 celebrado con el **CONSORCIO**, en virtud de lo cual es la **UNIDAD** la encargada de dar las instrucciones y directrices del mismo, en cuanto a cómo deben manejarse los recursos del **FONDO**.

Sin embargo, pese a que la operadora judicial de instancia consideró procedente la vinculación del **PAR CAPRECOM LIQUIDADO** como litisconsorte necesario (por haber tenido a cargo la cobertura en salud del señor **RODRÍGUEZ SUÁREZ** hasta el 30 de diciembre de 2015 y en aras de dilucidar el grado de responsabilidad que tiene el llamado en garantía) desestimó el hacer parte a la **UNIDAD**, al considerar que su calidad de contratante frente al **CONSORCIO** no implica que no se pueda fallar de fondo en el proceso sin su comparecencia.

Es significativo para este Despacho destacar la contradicción evidente en la motivación que sustentó el sentido del proveído mediante el cual se resolvieron las excepciones previas el día 7 de julio de 2020. Lo anterior en razón a que el análisis del fundamento jurisprudencial que se citó para negar la procedencia de

la vinculación de la **USPEC** llevaría, conforme a las reglas de la lógica, a desestimar también la vinculación del **PAR CAPRECOM LIQUIDADO** como litisconsorte necesario, lo cual evidentemente no ocurrió; destacando, además, que no existió consideración alguna en la providencia que diera cuenta del por qué colegía un distanciamiento del precedente en el segundo caso.

(II)

**EL LITISCONSORCIO NECESARIO  
Y LA DEBIDA INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO**

Teniendo en cuenta que el artículo 227 del Código de lo Contencioso Administrativo (C/CA) señala que en lo no regulado por esta norma frente a la intervención de terceros se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Civil (Actualmente Código General del Proceso), es imperioso remitirse al artículo 61 de esta última codificación, el cual establece, frente al litisconsorcio necesario y la integración del contradictorio, lo siguiente:

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

(...)

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

Es importante resaltar que, tal como se expuso, el C/CA prevé para el llamado en garantía la facultad de pedir la citación de un tercero en la misma forma que el

demandante o el demandado, encontrándose que en este caso tal solicitud<sup>11</sup> se realizó dentro de los términos establecidos y fue incluyente de evidencias probatorias que dan cuenta de la relación jurídica existente entre el **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015** y la **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC**, misma que resulta inherente al litigio y de la cual no es posible deducir a priori su responsabilidad ni su solidaridad frente a la reparación del daño en el marco de lo preceptuado por el último inciso del artículo 140 del C/A, al tenor del cual,

“En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño”

Obra en el cartulario en el archivo digital N° 12, de folios 43 a 219, los Contratos de Fiducia Mercantil 363 de 2015, 331 de 2016, 145 de 2019, el Manual Técnico Administrativo de la **USPEC** para la Prestación del Servicio de Salud a la PPL a cargo del **INPEC**, y otros documentos, aportados por el **CONSORCIO** como prueba del litisconsorcio, dando cuenta de las entidades que tienen a cargo la prestación del servicio de salud a esta población, y de las competencias atribuidas a cada una.

Dicho esquema incluye al Ministerio de Salud, quien define el modelo de atención en salud articuladamente con la **USPEC**; en tanto que el **INPEC** tiene entre sus funciones la gestión y el monitoreo de la atención de salud intramural con indicadores de calidad y oportunidad; y la **USPEC** es la encargada de girar a la fiducia los fondos para la contratación de recurso humano, insumos, medicamentos y tecnologías en salud para la PPL, teniendo también a su cargo la supervisión de los contratos de fiducia, la generación de políticas de contratación de acuerdo con el modelo de atención, la identificación de necesidades y riesgos y la elaboración del anteproyecto del presupuesto anual. Finalmente, está la fiducia -en este caso el **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA**

---

<sup>11</sup> Archivo digital ‘12CONTESTACIÓN CONSORCIO PPL’.

**POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015-** que tiene como función la contratación de tecnologías para la atención intra y extramural, domiciliaria e intrahospitalaria para la atención en salud de la PPL, al igual que la contratación de tecnologías para realizar acciones colectivas de promoción y prevención para la PPL y la contratación de auditoría de concurrencia y cuentas médicas.

De conformidad con lo anterior, y de acuerdo con las consideraciones del Contrato de Fiducia Mercantil N° 363 de 2015, el artículo 49 de la Constitución Política establece que corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud a los habitantes conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Por su parte, el **INPEC** tiene como responsabilidad ejercer la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de la PPL conforme a las políticas establecidas por el Gobierno Nacional y el ordenamiento jurídico en el marco de la promoción, el respeto y la protección de los derechos humanos.

En tal sentido, para afianzar el cumplimiento de los mandatos del Estado Social y democrático de Derecho relacionados con el respeto a la dignidad humana y el ejercicio de los derechos fundamentales de la PPL, se hizo necesario contar con una entidad especializada en la gestión y operación para el suministro de los bienes y la prestación de los servicios requeridos, que soporte al **INPEC** para el cumplimiento de sus objetivos, por lo que fue necesario escindir del **INPEC** algunas funciones. Dichas funciones fueron asignadas a la **USPEC**, creada mediante el Decreto 4150 de 2011 como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera.

Ahora bien, en desarrollo de sus funciones la **USPEC** dio apertura al proceso de Selección Abreviada N° 058 de 2015, mediante el cual adjudicó al **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015** el Contrato de Fiducia Mercantil N° 363 de 2015<sup>12</sup>, cuyo objeto versó sobre la administración y pagos de los recursos dispuestos por el fideicomitente, la **USPEC**, en el Fondo Nacional de Salud de las PPL. Cabiendo aclarar que, según el artículo 5° del mismo Decreto 4150 de 2011, entre las competencias a cargo de la **UNIDAD** está el “Administrar fondos u otros sistemas

---

<sup>12</sup> Obrante a folios 103 a 117 del Archivo Digital ‘12CONTESTACIÓN CONSORCIO PPL’.

de manejo de cuentas que se asignen a la Unidad para el cumplimiento de su objeto”.

A su turno, el Decreto 2245 de 2015 *“Por el cual se adiciona un capítulo al Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, en lo relacionado con la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC”* en la Sección 3ª, artículos 2.2.1.11.3.1 y 2.2.1.11.3.2, prevé respecto de las funciones de la USPEC lo siguiente:

**“Artículo 2.2.1.11.3.1. Contratación de los servicios de salud. Previa deliberación y decisión del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC, en calidad de Secretaría Técnica de dicho consejo, remitirá a la entidad fiduciaria administradora de los recursos del Fondo la solicitud de las necesidades de contratación. La entidad fiduciaria contratará y pagará los servicios autorizados.**

**Artículo 2.2.1.11.3.2. Funciones de la USPEC.** En desarrollo de las funciones previstas en el Decreto-ley 4150 de 2011 y demás leyes que fijan sus competencias, corresponde a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC, en relación con la prestación de servicios de salud de la población privada de la libertad:

(...)

**4. Contratar la entidad fiduciaria con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y establecer las condiciones para que dicha entidad contrate la prestación integral y oportuna de los servicios de salud para la población privada de la libertad, de acuerdo con las decisiones del Consejo Directivo del Fondo, así como con el Modelo de Atención en**

Servicios de Salud establecido y teniendo en consideración los respectivos manuales técnicos administrativos para la prestación de servicios de salud que se adopten.

**5. Contratar las actividades de supervisión e interventoría sobre el contrato de fiducia mercantil que se suscriba, con los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad de acuerdo a lo previsto en el numeral 6 del artículo 2.2.1.11.2.3. del presente capítulo.**

(...)

11. Las demás que sean necesarias para la prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad”. /Resalta el Tribunal/.

De los preceptos traídos se concluye que la **USPEC** es la entidad:

- a) Facultada para la contratación de la administradora fiduciaria encargada del manejo de los recursos financieros del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, fiduciaria que en este caso es el **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015,**
- b) Que establece las condiciones para que el **CONSORCIO** contrate la prestación integral y oportuna de los servicios de salud, y
- c) Que debe remitir a la entidad fiduciaria, **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015,** previa deliberación del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, la solicitud de las necesidades de contratación; en virtud de lo cual el **CONSORCIO** contrata y paga los servicios autorizados.

En consecuencia, es palmario para esta Unidad judicial, que las responsabilidades en cabeza de cada una de las entidades se encuentran

estrechamente vinculadas, toda vez que los recursos de la cuenta especial son administrados por la entidad fiduciaria **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015**, la cual es contratada por la **USPEC**, misma que impone las condiciones para que dicho consorcio contrate de manera eficiente los servicios en salud, de acuerdo con las necesidades de los reclusos. Agréguese a lo anterior, que si bien es el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad quien debe garantizar la prestación de los servicios en salud a la población reclusa<sup>13</sup>, lo cierto es que las necesidades de contratación de esos servicios deben ser remitidas a la entidad fiduciaria (CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015) a través de la USPEC.

Corolario de lo anterior, tanto la **USPEC** como el **CONSORCIO** deben ejercer sus funciones de manera coordinada y organizada para que sea efectiva la prestación de los servicios de salud. Sin embargo, más allá de su necesaria coordinación, es evidente que existe una delimitación de funciones que debe ser oportunamente analizada para determinar la responsabilidad que les puede resultar inherente -a una, a otra, o a ambas- en un caso concreto, dependiendo de los supuestos fácticos y probatorios del mismo, en virtud de lo cual permite concluir que este proceso versa sobre una relación jurídica que, por su naturaleza y por disposición legal, debe resolverse de manera uniforme, sin que sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de ambas, en su calidad de sujetos intervinientes; definición enmarcada dentro de los términos del litisconsorcio necesario.

En consecuencia, este Tribunal encuentra procedente la vinculación de la **USPEC**, en el marco de las consideraciones que anteceden, y habiendo estimado -por lo expuesto- que éste no es un caso en el que la solidaridad pueda presumirse de entrada, bajo los preceptos del artículo 2344 del Código Civil; sino que es necesario que -conforme al trámite preceptuado en esta jurisdicción- sea en la sentencia donde se resuelva sobre la relación sustancial aducida y las indemnizaciones o restituciones a cargo de cada uno de los vinculados, conforme a su responsabilidad en la ocurrencia del perjuicio, en cumplimiento del mandato establecido en el inciso final del artículo 140 del Código de Procedimiento

---

13 Artículo 66, parágrafo 2 de la Ley 1709 de 2014.

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-C.P.A.C.A, inherente a la acción de reparación directa.

Lo anterior, además, en el marco de las garantías constitucionales y legales establecidas en protección del debido proceso, profundizando en la intención del *A quo* de dilucidar el grado de responsabilidad que tiene la llamada en garantía; y en aplicación de los principios de acceso a la justicia efectiva, economía procesal e interpretación de las normas procesales -que permiten la intervención de las partes implicadas en condiciones de igualdad- en aras a que el juez pueda allegarse a la verdad y generar con sus providencias una tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio de los derechos.

Es por ello que el ***TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, SALA 4ª UNITARIA ORAL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución***

#### RESUELVE

**REVÓCASE** el proveído emanado del Juzgado 2ª Administrativo de Manizales el 07 de julio de 2020, con el cual negó la vinculación de la **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC** como litisconsorte necesario en el proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por el señor **WILLIAM RODRÍGUEZ SUÁREZ Y OTROS**, contra **LA NACIÓN-INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC**, al que han sido vinculados el **CONSORCIO FONDO DE ATENCIÓN EN SALUD PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD PPL 2015** como llamado en garantía y el **PAR CAPRECOM LIQUIDADO** en calidad de litisconsorte necesario.

En su lugar,

**ADMÍTASE** la vinculación de la **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC**, en calidad de litisconsorte necesario, de conformidad con las consideraciones realizadas por la Sala dentro de la parte motiva de esta decisión.

**EJECUTORIADA** esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al despacho de origen, previas las anotaciones pertinentes en el Programa Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE**



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

17001-23-33-000-2018-00608-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, dos (2) de NOVIEMBRE de dos mil veintiuno (2021)

A.I. 309

Atendiendo lo dispuesto en los artículos 20, 38 párrafo 2º, y 42 de la Ley 2080 de 2021, corresponde a esta Sala de Unitaria pronunciarse sobre las excepciones formuladas por la parte demandada dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LESIVIDAD)**, promovido por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-** contra la señora **ESNED RAMÍREZ RAMÍREZ**.

#### CONSIDERACIONES

DE LA

SALA UNITARIA

El artículo 180 numeral 6 de la Ley 1437 de 2011 establecía originalmente que en la audiencia inicial el juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas, “(...) y *las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva*”.

No obstante, a raíz de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, fue expedido el Decreto 806 de 2020, que introdujo sustanciales cambios en el trámite de las excepciones en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, disponiendo en su artículo 12 que las mismas serían tramitadas y resueltas conforme a lo previsto en los artículos 100, 101, 102 y 110 del Código General del Proceso.

Luego, el 25 de enero de 2021 fue expedida la Ley 2080, “Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 (...)", y con su artículo 38 modificó el párrafo 2° del artículo 175 del C/CA, quedando este al siguiente tenor:

**“Párrafo 2°.** De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a audiencia inicial, y en el curso de estas las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y que están pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.”

Justamente, el canon 101 numeral 2 del CGP dispone en lo pertinente que, *“El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial (...)”* /Resalta el Tribunal/, por lo

que de acuerdo con las reglas procesales que rigen este juicio subjetivo de anulación, las excepciones previas deben resolverse en este estado del proceso.

Por otra parte, el canon 42 numeral 1 literal c) de la aludida Ley 2080/21, que también adicionó el Código de lo Contencioso Administrativo con el artículo 182A, establece que se podrá dictar sentencia anticipada, entre otras situaciones, *“Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento”*, para lo cual manda seguidamente que, *“El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del proceso y fijará el litigio u objeto de controversia”*.

Así las cosas, el despacho procederá de conformidad con lo dispuesto en los textos parcialmente trasuntados, habida consideración que las partes únicamente piden tener como pruebas las documentales aportadas, y no se ha formulado tacha o desconocimiento de su contenido.

#### LAS EXCEPCIONES

Actuando de manera oportuna, el apoderado de la señora ESNEDE RAMÍREZ RAMÍREZ formuló en el escrito de contestación /archivo digital N° 14/, los medios exceptivos que denominó:

- i) **‘CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO FRENTE A ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR LA MISMA ENTIDAD QUE LOS DEMANDA’**, en atención a que cuando la administración demanda la legalidad de un acto administrativo propio, el término para presentar la demanda es aquel previsto en el literal (d) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, esto es, dentro de los 4 meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;

- ii) **‘INEPTA DEMANDA -ACTO ADMINISTRATIVO NO SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL - ACTO DE EJECUCIÓN’**, por considerar que el acto administrativo demandado es un acto de ejecución, en cumplimiento de una orden judicial, por ello, señala que la demanda ha debido ser rechazada en atención a lo dispuesto por el artículo de la 169 de la Ley 1437 de 2011;
- iii) **‘APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONDICIÓN MÁS BENEFICIOSA EN SEDE TUTELA - JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL’**, bajo el entendido que dicho principio busca amparar las expectativas legítimas que fueron concretadas en vigencia de normas derogadas;
- iv) **‘LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO’**, en virtud de que el acto administrativo demandado se ajusta a los lineamientos constitucionales, legales, reglamentarios y jurisprudenciales sobre la materia.

De los medios exceptivos formulados, corresponde en esta oportunidad procesal resolver los siguientes:

a) **‘CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO FRENTE A ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR LA MISMA ENTIDAD QUE LOS DEMANDA’**, apoyada en que han pasado más de cuatro (4) meses desde el reconocimiento y pago de la pensión, por lo que la entidad, debió demandar su propio en dicho lapso.

Al respecto debe decirse que en todos los casos debe atenderse al término de caducidad que prevé el artículo 164 numeral 1 literal c) de la Ley 1437/11:

**“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;

(...)”

En el *sub lite*, COLPENSIONES demanda la nulidad de su propio acto administrativo, con el cual reconoció y ordenó el pago de una pensión de sobrevivientes a la señora ESNED RAMÍREZ RAMÍREZ, de lo que se concluye, sin hesitación alguna, que en el sub-exámene no opera el fenómeno de la caducidad.

b) **‘INEPTA DEMANDA -ACTO ADMINISTRATIVO NO SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL - ACTO DE EJECUCIÓN’**, por considerar que el acto administrativo demandado es un acto de ejecución en cumplimiento de una orden judicial.

Los actos administrativos definitivos se hallan definidos en el artículo 43 de la Ley 1437 del 2011, en el entendido que son los que “(...) *decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*”; diferentes de aquellos de ejecución, que se limitan a plasmar o materializar una orden judicial y cuyo contenido se halla circunscrito, de manera puntual, a la preceptiva judicial que les sirve de fundamento, por lo que no son susceptibles de estudio de legalidad, y así lo sostuvo el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>:

“En el opuesto, encontramos actos administrativos que la doctrina ha denominado como de cumplimiento o ejecución, en los cuales, no se contiene una expresión de voluntad proveniente de la administración, sino la orden concreta de un juez que para cobrar ejecución

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del nueve (9) de febrero de 2017. Rad.05001-23-23-000-2013-00343-01. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

requiere de su puesta en práctica por la autoridad que está obligada a cumplirla. Es entonces, el instrumento jurídico a través del cual la administración materialmente cumple la orden dada por un funcionario judicial dentro de una providencia.

De acuerdo con lo anterior, la jurisprudencia ha señalado reiteradamente que el acto de ejecución carece de control por vía de acción, lo cual se adecúa a la definición ya expuesta, y así mismo a su tratamiento procesal dentro del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuyas reglas adjetivas impiden que sea susceptible de discusión gubernativa (...)”.

No obstante, la jurisprudencia ha establecido excepciones en las cuales morigera su criterio y avala el control judicial de este tipo de actos de la administración, supuestos que se concretan en el siguiente tenor<sup>2</sup>:

“Bajo este entendido, el acto de ejecución no es pasible de control jurisdiccional a menos que al materializar la orden dada por el juez, la autoridad desborde los estrictos lineamientos de la sentencia, en cuyo caso, el perjudicado quedará habilitado para discutir en juicio aquello en que hubo incumplimiento por parte de la administración. (...)

No obstante lo anterior, en pronunciamiento del 14 de febrero del 2013<sup>3</sup> esta Corporación ha explicado que a pesar de que el acto administrativo sea de ejecución al ser expedido para dar cumplimiento a una sentencia, es

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del nueve (9) de febrero de 2017. Rad.05001-23-23-000-2013-00343-01. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>3</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del catorce 14 de febrero de 2013, Rad. 25000-23-25-000-2011-00245-01.

eventualmente acusable, porque el mecanismo de tutela que es su origen, es de naturaleza diferente a los medios de control de la jurisdicción contenciosa, y por lo tanto, sí es posible presentar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En este aspecto precisó (...)” /Resaltado de la Sala/.

Ante este panorama, la posibilidad de someter al escrutinio judicial los actos administrativos de ejecución es ‘excepcional’, y se da básicamente, (i) si la autoridad obligada a dar cumplimiento a una orden judicial, desborda los estrictos lineamientos expresamente impartidos por el Juez, dando origen a situaciones nuevas no abordadas en la providencia judicial; y (ii) cuando el acto administrativo emana del cumplimiento de una sentencia de tutela, entendiendo que este mecanismo constitucional difiere en su naturaleza de los diversos medios de control que conoce la esta jurisdicción, verdadero juez natural de los actos de la administración.

Pues bien, al abordar el contenido del acto administrativo demandado, - Resolución N° GNR 383201 de 19 de diciembre de 2016-, se detecta que este se dirige a materializar la orden judicial contenida en el fallo de tutela proferido por el Juzgado 2° Civil de Buenaventura, el 10 de diciembre de 2015, lo que se enmarca dentro de la hipótesis que habilita el control judicial de un acto de ejecución por vía excepcional.

Sobre los demás medios de oposición planteados observa el Despacho que los mismos se enmarcan en el estudio de mérito del asunto, razón por la cual se diferirá su estudio al momento de proferir el fallo que cierre la instancia.

#### FIJACIÓN DEL LITIGIO

De acuerdo con el pronunciamiento de la parte demandada en su escrito de contestación, relativo a la oposición frente a la totalidad de los hechos descritos en el libelo demandador, el Tribunal fijará el litigio a partir de los siguientes interrogantes:

- *¿Tenía o no derecho la señora **ESNED RAMÍREZ RAMÍREZ** al reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes, con ocasión del fallecimiento de su esposo, el señor **JUAN ALBERTO GRISALES GIRALDO**?*

En caso negativo,

- *¿Debe la señora **ESNED RAMÍREZ RAMÍREZ** reintegrar a la entidad actora las sumas devengadas con ocasión del reconocimiento de la prestación?*

Lo anterior, sin perjuicio de que, al momento de presentar el correspondiente proyecto de fallo, los demás magistrados que integran la Sala de Decisión estimen conveniente agregar otros puntos de interés al análisis.

<b>DECRETO DE PRUEBAS</b>
---------------------------

Se tendrá como **PRUEBA COMÚN** el expediente administrativo que obra en medio magnético a folio 69 del cuaderno principal /archivo digital 'CD FOLIO 69' /.

Como pruebas de la **PARTE DEMANDANTE**, se decretarán las documentales aportadas con la demanda, las cuales se hallan de folios 48 a 68 y 81 a 84 del cuaderno principal /págs. 58 a 77 y 90 a 94 archivo digital N° 01/.

Como pruebas de la **PARTE DEMANDADA** se decretarán las documentales aportadas con el escrito de contestación, las cuales se hallan en las págs. 1 42 del archivo digital N° 15/.

Es por o ello que, la SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL,

**RESUELVE**

**DECLÁRANSE NO PROBADAS** las excepciones de 'CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO FRENTE A ACTOS

ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR LA MISMA ENTIDAD QUE LOS DEMANDA’, e ‘INEPTA DEMANDA -ACTO ADMINISTRATIVO NO SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL - ACTO DE EJECUCIÓN’, formuladas por el apoderado judicial de la persona natural demanda.

DIFERIR para el momento de dictar el fallo, la decisión sobre las excepciones de ‘APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONDICIÓN MÁS BENEFICIOSA EN SEDE TUTELA - JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL’, y ‘LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO’.

FÍJASE el litigio en los siguientes términos:

- *¿Tenía o no derecho la señora ESNEDE RAMÍREZ RAMÍREZ al reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de su esposo, el señor JUAN ALBERTO GRISALES GIRALDO?;*

En caso negativo,

- *¿Debe la señora ESNEDE RAMÍREZ RAMÍREZ reintegrar a la entidad actora las sumas devengadas con ocasión del reconocimiento de la prestación?*

Lo anterior, sin perjuicio de que, al momento de presentar el correspondiente proyecto de fallo, los demás magistrados que integran la Sala de Decisión estimen conveniente agregar otros puntos al análisis.

TÉNGASE como **PRUEBA COMÚN** el expediente administrativo que obra en medio magnético a folio 69 del cuaderno principal /archivo digital ‘CD FOLIO 69’/.

TÉNGANSE como prueba los documentos aportados con la demanda, que se hallan de folios 48 a 68 y 81 a 84 del cuaderno principal /págs. 58 a 77 y 90 a 94 archivo digital N° 01/, y a los cuales se les otorgará el valor que en derecho corresponda al momento de dictar el fallo respectivo.

**TÉNGANSE** como prueba los documentos aportados con el escrito de contestación de la demanda, los cuales se hallan en las págs. 1 42 del archivo digital N° 15/, y a los cuales se les otorgará el valor que en derecho corresponda al momento de dictar el fallo respectivo.

**EJECUTORIADO** este proveído, **INGRESE** el expediente inmediatamente a Despacho.

**NOTIFÍQUESE**



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



11001-03-25-000-2020-01009-01

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL

MAGISTRADO: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, dos (2) de NOVIEMBRE de dos mil veintiuno (2021)

A.I. 310

Teniendo en cuenta que la citación con destino la señora **MYRIAM GÓMEZ DE RENTERÍA**, enviada a la dirección de notificaciones suministrada por la parte actora fue devuelta con la anotación '*demolido*'<sup>1</sup>, **ORDÉNASE** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-**, remitir una comunicación al Registro Nacional de Personas Emplazadas<sup>2</sup>, incluyendo el nombre de la persona emplazada, su número de identificación, si se conoce, las partes del proceso, su naturaleza y el Despacho que la requiere, de conformidad con el inciso 5º del artículo 108 del C.G.P.

El Registro Nacional de Personas Emplazadas publicará la información remitida, y el emplazamiento se entenderá surtido quince (15) días después de publicada la información de dicho registro.

**ADVIÉRTESE** que, una vez surtida la notificación, se designará Curador *ad litem*, si a ello hubiere lugar.

Lo anterior, teniendo en cuenta que al tenor de lo dispuesto en el canon 10 del Decreto Legislativo 806 de 2020, "*Los emplazamientos que deban*

---

<sup>1</sup> Archivo digital N° 15.

<sup>2</sup> Creado a través de Acuerdo No. PSAA14-10118 de 4 de marzo de 2014, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

*realizarse en aplicación del artículo 108 del Código General del Proceso se harán únicamente en el registro nacional de personas emplazadas, sin necesidad de publicación en un medio escrito”.*

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado**

17001-23-33-000-2018-00593-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, dos (2) de NOVIEMBRE de dos mil veintiuno (2021)

A.I. 311

La Sala Unitaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, procede a decidir respecto del trámite incidental abierto formalmente a solicitud del señor **ELKIN YESID MOLINA OROZCO**, en calidad de Personero Delegado Grado 02 de Manizales, con ocasión del fallo proferido por esta Corporación dentro del proceso de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** (acción popular), promovido por la señora **ALBA MARINA BETANCUR CASTAÑO** contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS -CORPOCALDAS-**.

#### ANTECEDENTES

Con la sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento datada el 31 de mayo de 2019, esta Corporación resolvió:

“**IMPARTIR APROBACIÓN** al pacto de cumplimiento al que arribaron las partes, dentro del proceso promovido en acción **POPULAR** por la señora **ALBA MARINA BETANCUR CASTAÑO** contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS**, así:

1. Corpocaldas se compromete con el Municipio de Manizales a realizar el diseño de las obras que se requieren según la demanda, los cuales se entregarán

en un plazo máximo de dos (2) meses y los realizaría a costa de la misma entidad. El delegado de Corpocaldas indica estar de acuerdo con este punto de conformidad con lo aprobado por el Comité de Conciliación de la entidad.

2. El Municipio de Manizales se compromete a realizar las siguientes labores:

- a) Al mantenimiento y rocería de la vía.
- b) Que una vez obtenga los diseños de parte de Corpocaldas procederá a realizar el procedimiento de contratación y construcción de los muros, en un plazo que no exceda del treinta y uno (31) de diciembre de 2019 y al mismo tiempo, realizará el descole en concreto hasta el sitio estable aguas abajo del sector denominado La Argelia 1.
- c) Igualmente, en la medida que se realice el mantenimiento y rocería, procederá a la señalización de los respectivos tramos y que también realizará las obras requeridas para la canalización de las aguas.”

**DESÍGNASE** como Auditora que vigile y asegure el cumplimiento del pacto, a la Señora Personera del Municipio de Manizales o su delegado, a quien se le comunicará la designación, entregándole copia de esta sentencia, y quien se servirá remitir informes trimestrales con destino a este proceso, y a partir del inicio de ejecución del pacto, sobre el desarrollo de las gestiones encomendadas a las diferentes entidades”.”

Posteriormente, con el memorial que milita a folio 1 de la actuación, señor **ELKIN YESID MOLINA OROZCO**, en calidad de Personero Delegado Grado 02 de Manizales, solicitó adelantar las diligencias tendientes al cumplimiento del fallo, toda vez que vencidos los plazos señalados los compromisos adquiridos por las entidades accionadas no habían sido cumplidos en su totalidad.

### **APERTURA DEL TRÁMITE INCIDENTAL**

Inicialmente, este Despacho requirió a los señores Alcalde del MUNICIPIO DE MANIZALES y Director General de CORPOCALDAS, para que informaran sobre el cumplimiento del fallo en mención /fls. 6 y 7/. Luego, se dio apertura formal trámite incidental contra los citados funcionarios, mediante proveído visible a folios 42 a 45 del cuaderno de incidente.

Dentro del trámite del incidente, y en atención a los requerimientos realizados, CORPOCALDAS señaló que su obligación conforme al pacto de cumplimiento se limitó al diseño de las obras requeridas en el sitio objeto de la presente acción popular, las cuales, afirmó, fueron desarrolladas dentro del término pactado en desarrollo de la audiencia.

Puntualmente precisó que el 31 de julio de 2019, la corporación realizó el diseño geotécnico del punto crítico localizado en la vereda 'Argelia Baja' del Municipio de Manizales, el cual, afirma, fue remitido a la Secretaría de Obras Públicas para que se realizara el proceso de contratación y posterior construcción de las obras de estabilidad. Como sustento de ello, aportó los diseños presentados al ente territorial.

A su turno, la Secretaría de Obras Públicas de Manizales, informó que una vez fueron presentados por CORPOCALDAS los diseños para la realización de las obras requeridas, procedió a celebrar el contrato de obra y la asignación de los recursos para su ejecución, pero que, no obstante, en visita realizada al lugar, se advirtió una imprecisión en el levantamiento topográfico y que los diseños aportados no coincidían con el terreno.

Por lo anterior, manifestó que tal situación obligó a la construcción de un solo muro, quedando pendiente un muro más pequeño y la construcción de un descole de aguas lluvias. Sostuvo, también, que debido a la finalización de la vigencia fiscal y al cambio de administración, no fue posible adicionar el contrato. Finalmente, sobre este punto, refirió que solicitaría a CORPOCALDAS la realización de nuevos diseños, ajustados a las condiciones topográficas del terreno, con el fin de llevar a cabo las obras faltantes.

Con ocasión de la manifestación realizada por el Municipio de Manizales, relativa a la imposibilidad de dar cumplimiento al fallo dentro de los términos concedidos debido a la supuesta imprecisión de los diseños aportados por CORPOCALDAS, cuando este Despacho indagó sobre las medidas adoptadas al momento de detectarse dicha imprecisión, ambas autoridades guardaron silencio. No obstante, y con ocasión de la apertura del incidente de desacato, CORPOCALDAS manifestó desconocer las imprecisiones referidas por ente territorial.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA UNITARIA**

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 establece que,

“La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo”.

Según lo ha señalado la H. Corte Constitucional<sup>1</sup>, el incidente de desacato es un ejercicio del poder disciplinario, y por lo mismo, la responsabilidad de quien incurra en tal situación constituye responsabilidad subjetiva; es decir, la negligencia o desatención de la persona que genera incumplimiento del fallo debe ser verificada, sin que esta pueda presumirse. En cuanto a las facultades sancionatorias del juez, ese mismo órgano judicial ha expresado<sup>2</sup>:

“(…)La facultad reconocida por el sistema normativo al funcionario judicial para imponer sanciones por desacato a sus decisiones, deriva del acuerdo consignado en la Constitución Política, según el cual la Ley, por su carácter general y abstracto, es la misma para todos y las decisiones adoptadas con fundamento en ella deben ser cumplidas, pues de otra manera, además de desatender los principios y las reglas del Estado de derecho, se generaría un ambiente de anarquía en el que todo destinatario de los preceptos legales y de las órdenes judiciales podría actuar según su propio interés en desmedro del interés general y de instituciones jurídicas que corresponden a conquistas logradas por las sociedades modernas al cabo de siglos de evolución política.

5.2. La autoridad reconocida a los jueces para dirigir los procesos y las diligencias que en estos se presentan, tiene carácter disciplinario; ella corresponde al desarrollo de lo establecido en el artículo 95-7 de la Constitución Política, según el cual son deberes de la persona y del ciudadano: “7. *Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia*”. En

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia T-763 de 1998. Aunque en esta providencia la Corte se refiere al desacato en la acción de tutela, establecido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, sus consideraciones son plenamente aplicables en materia de acciones populares, pues la naturaleza de dicha institución es la misma.

<sup>2</sup> Sentencia C-542/10. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

concordancia con esta norma, el artículo 4º, inciso segundo de la Carta, establece que *“Es deber de los nacionales y de los extranjeros acatar la Constitución y las Leyes, y respetar y obedecer a las autoridades...”* /Negrillas originales/.

De otro lado, el H. Consejo de Estado<sup>3</sup> ha señalado sobre la finalidad del incidente de desacato, lo siguiente:

“(…) Ahora bien, es menester precisar que la finalidad del desacato en las acciones constitucionales no es otra que la de garantizar la efectividad de los derechos objeto de protección, persuadiendo al responsable de que cumpla con la respectiva orden judicial. Es decir, que se trata de una de las herramientas con las que cuenta el juez para lograr dicho cometido. De ahí que, además de imponer una multa conmutable en arresto, con ocasión de la desatención de la orden de amparo, el fallador tiene la obligación de velar por el cabal cumplimiento del mismo, asegurándose de que cese la vulneración o amenaza de los derechos (...)”.

## EL CASO CONCRETO

Tal como se mencionó en un aparte previo de este proveído, el compromiso adquirido por CORPOCALDAS relativo a la realización de los diseños requeridos para la construcción de las obras, se cumplió el 31 de julio de 2019, tal como consta en los documentos obrantes de folios 25 a 31 del cuaderno del trámite incidental, esto es, dentro del término acordado en la audiencia de pacto de cumplimiento.

Ahora, recuérdese que el Municipio de Manizales manifestó que si bien COPOCALDAS entregó los diseños correspondientes, al momento de la

---

<sup>3</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González. Providencia de veintisiete (27) de septiembre de 2012. Radicación número: 8501-23-31-000-2011-00047-02(AP).

realización de las obras se detectó una imprecisión técnica que impidió la construcción total de la obra. Sin embargo, llama la atención de este Despacho que tales imprecisiones, detectadas al momento de realizar las obras en cumplimiento de la orden judicial, no hayan sido puestas en conocimiento de la Corporación, y que precisamente ello haya sido el sustento de la tardanza en el cumplimiento del fallo. Ello sumado a que posterior a tal afirmación, la entidad territorial allegó soportes de la construcción de las obras sin hacer referencia a la existencia de nuevos diseños para su ejecución.

No obstante lo anterior, respecto de los compromisos adquiridos por el Municipio de Manizales, los cuales debían ser cumplidos antes del 31 de diciembre de 2019, se tiene que:

1. Sobre el mantenimiento y rocería de la vía, el señor Personero Delegado Grado 02 de Manizales informó en el escrito de apertura del trámite incidental, que en la zona objeto de la acción popular, se observan labores de rocería. Sobre este punto, el Municipio de Manizales, mediante oficio visible a folio 90 del trámite incidental, aportó el registro fotográfico que da cuenta de las labores de rocería y limpieza del talud objeto de la acción popular.
2. Sobre las obras a construir conforme a los diseños aportados por CORPOCALDAS, la entidad reconoció que las mismas no pudieron ser ejecutadas en el término acordado en la audiencia de pacto de cumplimiento, no solo con ocasión de las imprecisiones topográficas referidas, sino también por la temporada de lluvias que impidió la realización de obras en el sector. No obstante en sendos informes remitidos a esta Corporación, la entidad aseguró que finalmente las obras fueron culminadas en el mes de julio de 2020, tales como /fls. fls. 90, 91 y 98/:
  - Excavación de viga de cimentación, armado de acero de refuerzo de instalación de concreto;
  - Instalación de formaleta y refuerzo (malla electrosoldada) para el Muro-Pantalla.

- Instalación de 5 m<sup>3</sup> de concreto de 3000 PSI para muro, y 20 m<sup>3</sup> de lleno con costales de suelo cemento para la recuperación del talud.
  - Construcción de descole en concreto hasta el sitio estable aguas abajo.
  - Obras de canalización de aguas.
3. En punto al compromiso de realizar la señalización de los tramos viales del sector afectado, el municipio, mediante informe visible de folio 68 a 71 ídem, allegó las fotografías que dan cuenta que sobre la vía 'La Argelia', se instalaron en ambos sentidos las señalizaciones verticales que advierten sobre el límite de velocidad de 30 KM/h, y la presencia de peatones en la vía. Finalmente, respecto de las obras de canalización, el señor Personero indicó en el escrito inicial que en visita realizada al sector, se pudo evidenciar la existencia de canales de agua que requieren de mantenimiento.

De igual modo, con el último informe presentado, se da cuenta que '(...) *Para el segundo muro y cumplimiento total de la sentencia la Secretaría de Obras Públicas a través del contrato de obra pública No. 2011090492 suscrito con el Consorcio Tecnisalinas 50 cuyo objeto fue MEJORAMIENTO DE VÍAS RURALES EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES EN EL MARCO DEL CONVENIO 1372020-0783 SUSCRITO ENTRE EL MUNICIPIO DE MANIZALES Y LA GOBERNACIÓN DE CALDAS. Las obras ejecutadas correspondieron a la construcción de 15 ml de muro pantalla en concreto reforzado con anclajes pasivos y cimentado en pilotes de concreto. Dichas obras se recibieron a satisfacción*' /fl. 98 vto./.

Así las cosas, esta Sala considera que pese a que se presentó un retraso en el desarrollo de las obras a ejecutar con ocasión de la supuesta imprecisión en los diseños topográficos y la temporada de lluvias, tal situación fue posteriormente superada, y el fin último de la acción primigenia que dio origen a este trámite incidental se encuentra satisfecho, habiéndose protegido los derechos e intereses colectivos cuya vulneración se buscaba conjurar con la demanda popular.

Corolario de lo expuesto, se dará terminación al trámite incidental propuesto sin sanción alguna, pues finalmente se colmaron las expectativas comunitarias en la forma como ha quedado explicado a lo largo de este proveído.

Es por lo discurrido que, la SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL,

### RESUELVE

**DAR POR TERMINADO, sin sanción,** el trámite incidental, abierto formalmente a solicitud del señor **ELKIN YESID MOLINA OROZCO**, en calidad de Personero Delegado Grado 02 de Manizales, con ocasión del fallo proferido por esta Corporación dentro del proceso de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** (acción popular), promovido por la señora **ALBA MARINA BETANCUR CASTAÑO** contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS -CORPOCALDAS-**.

**HÁGANSE** las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

### NOTIFÍQUESE



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado Ponente**