



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA  
Sala de Decisión No. 005**

Popayán, veintidós (22) de febrero de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente:**           **JAIRO RESTREPO CÁCERES**

**Expediente:**                       **19001 33 31 001 2018 00048 01**  
**Demandante:**                   **CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ**  
**Demandado:**                   **MUNICIPIO DE POPAYÁN**  
**Medio de control:**           **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Auto interlocutorio No. 042**

### **I. OBJETO A DECIDIR**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación formulado por la parte demandante en contra del Auto Interlocutorio No. 281 del 28 de mayo de 2019, mediante el cual el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán resolvió rechazar la demanda por caducidad.

### **II. ANTECEDENTES**

#### **2.1. La demanda<sup>1</sup>**

CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ, actuando a través de apoderada judicial, formula el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio de Popayán. En el libelo inicial, se enunciaron las siguientes pretensiones<sup>2</sup>:

“(…)

*PRIMERO: Declarar nulo los actos administrativos emanados de LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE POPAYÁN CAUCA a saber; decreto 258 de 22 de diciembre de 2003 (fl 22) – que adicionó el decreto 118 de 18 de julio de 2003, Decreto 0359 de 16 de diciembre de 2005, decreto 0123 de 8 de marzo de 2006, decreto 0435 de 29 de noviembre de 2006, decreto 0354 de 20 de noviembre de 2007, resolución 20161700020074 de 3 de marzo de 2016, y los oficios 13 (sic) de marzo de 2006, 30 de mayo de 2006, 10 de noviembre de 2010, 6 de septiembre de 2011, 26 de marzo de 2012 y demás concordantes – sin efectos legales, ante el no cumplimiento de la ritualidad ordenada en la ley 1437 de 2011 Art. 66 y S.S.*

*SEGUNDO: Condenar al MUNICIPIO DE POPAYÁN, a través de su representante legal o quien haga sus veces o lo represente o esté encargado de sus funciones en la oportunidad legal a reconocer y pagar todos los perjuicios o disminución patrimonial que haya sufrido mi poderdante CONSUELO ESPERANZA URBANO por el no pago del 20% adicional al que tiene derecho en calidad de Directivo Docente Coordinadora cargo que ha desempeñado forma (sic) ininterrumpida desde mucho antes con el departamento del Cauca; antes de entrar en vigencia el Decreto 3020 de 2002. Con el municipio de Popayán desde enero de 2004 hasta marzo de 2016, Adicional que no se le ha reconocido en gran parte el tiempo que se desempeñó como tal, incluyendo el daño emergente, lucro cesante y los intereses moratorios a la tasa más alta legalmente permitida de conformidad con el artículo 884 de Código de Comercio y el artículo 65 de la Ley 45 de 1990, conforme a la certificación que para el efecto*

<sup>1</sup> Folios 337 a 370 del Cuaderno Principal No. 2

<sup>2</sup> Folios 355 a 359 del Cuaderno Principal No. 2

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

*expida la Superintendencia Bancaria, por (sic)*

*Como reparación o indemnización del daño ocasionado, el padecimiento moral por el no pago de lo que legalmente le correspondía a mi poderdante... el equivalente en pesos, conforme los salarios mínimos legales mensuales autorizados por el Honorable Consejo de Estado, de la siguiente forma:*

*(...)*

*TERCERO: Condenar al MUNICIPIO DE POPAYÁN – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, a través de los representantes legales o quienes hagan sus veces o estén encargados de sus funciones en la oportunidad legal a pagar los perjuicios materiales sufridos con motivo de el (sic) no pago del porcentaje adicional por el cargo al cual fue nombrada mi poderdante CONSUELO ESPERANZA URBANO.*

*LUCRO CESANTE:*

*(...)*

*TOTAL LUCRO CESANTE<sup>3</sup>... \$45.243.135,31.*

*Actualizada dicha cantidad<sup>4</sup>...*

*TOTAL... \$96.521.341,07.*

*(...)"*

Como fundamento de sus pretensiones, se expresaron los siguientes supuestos:

Que mediante Resolución No. 0351 del 15 de febrero de 1978, la demandante fue nombrada como directora de la Escuela Rural Mixta Integrada de San Antonio al ostentar la calidad de normalista superior. Igualmente, dijo que mediante Decreto No. 122 del 10 de febrero de 1978 el Departamento del Cauca previamente le había asignado al cargo para el que fue nombrada y del cual tomó posesión el 17 de febrero de 1978, funciones de maestra de enseñanza primaria, en el cual se desempeñó hasta el 07 de noviembre de 1984 por espacio de 6 años y 9 meses aproximadamente.

Luego, llevó a cabo la permuta de un cargo - *de común acuerdo* - con la docente Carmelia Velasco Beltrán, materializada a través de la Resolución No. 3726 del 08 de noviembre de 1984 de la Secretaría de Educación del Departamento del Cauca, siendo trasladada como docente de la Escuela Rural Mixta el Pital del Municipio de Caldon, sin que mediase renuncia al cargo directivo – Directora; en desempeñándose en este desde su posesión el 08 de noviembre de 1984, hasta el 11 de septiembre de 1986.

Posteriormente, realizó una nueva permuta aceptada mediante Resolución No. 3164 del 11 de septiembre de 1986, al cargo de docente directivo de la escuela rural mixta Puente Real del Municipio de Caldon, desarrollando sus actividades desde el 11 de noviembre de 1986 hasta el 08 de noviembre de 1989.

Igualmente, indicó que fue trasladada a la Escuela de Niñas de Pescador (Cauca), asumiendo como docente no directivo desde el 08 de noviembre de 1989 según consta en la Resolución No. 1838 de la misma fecha. Sobre el particular, aclaró que en dicha institución sí se desempeñó como directora por 11 días, luego de lo cual fue trasladada por necesidades del servicio a la Escuela Rural de Varones de Pescador (Cauca), como docente no directora según Resolución No. 1838 de 08 de noviembre de 1989 donde laboró desde el 21 de noviembre de 1989 hasta el 10 de septiembre de 1995.

Seguidamente, se efectuó un nuevo traslado a la Escuela Urbana Mixta Junín del Municipio de Popayán conforme el Decreto Departamental No. 1085 del 09 de

<sup>3</sup> Determinado en el interregno corrido entre los meses de enero de 2004 a febrero de 2014

<sup>4</sup> La suma se actualiza desde el mes de marzo de 2014 hasta el de febrero de 2018

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

octubre de 1995, al cargo de docente “...pero con la modificación de asignación de funciones de directora...”, fungiendo desde el 09 de octubre de 1995 hasta el 31 de diciembre de 2003, por espacio aproximado de 8 años y 2 meses.

Explicó que su vinculación a la docencia con el Departamento del Cauca la sostuvo en calidad de docente directiva nacionalizada pagada con recursos fiscales del FER.

Indicó que con el proceso de descentralización de la educación estipulado en la Ley 715 de 2001, fue suscrita entre el Departamento del Cauca y el Municipio de Popayán el acta de entrega de personal directivo, docente y administrativo del 18 de julio de 2003. En éste punto, manifestó que el municipio de Popayán acogió la incorporación de una planta de cargos y una planta de personal del sector educativo del Departamento, financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones; ello, a través del Decreto 118 del 18 de julio de 2003, de la siguiente manera: i) 132 cargos directivos docentes, ii) 1593 cargos de docente y iii) 306 cargos administrativos. Aquí, destacó que la señora URBANO MUÑOZ figuraba en el anexo del mencionado Decreto en el ordinal 41 como incorporada al cargo de Directora de Escuela.

Adujo que mediante Decreto 258 del 22 de diciembre de 2003, se ordenó el cambio de directores de escuela por el de Coordinadores, so pretexto de ampliar y mejorar la prestación del servicio educativo, sin que en la relación de éstos se consignara el nombre de la demandante, determinándose la derogatoria de las disposiciones que le fueran contrarias, “...asaltando su derecho subjetivo-individual o particular, otorgado con el D. 118 de 2003, decreto que en la misma literatura, Art. 1, expresó que éste corresponde a una adición de aquel, por lo tanto no son normas contrarias ni objeto de la derogatoria ordenada. Decretos suscritos por el alcalde municipal y el secretario de educación, cultura y deportes de Popayán.”

Que en atención a la situación acontecida, la actora formuló peticiones verbales y escritas ante el Secretario de Educación, Cultura y Deporte y ante el Alcalde Municipal de Popayán, siéndole expresado a través de la respuesta del 29 de enero de 2004 que a partir del período lectivo 2004 calendario A se desempeñaría como Coordinadora de la Institución Educativa INEM – Francisco José de Caldas del mismo ente territorial, que además su superior inmediato sería el rector de la institución y que ella haría parte del equipo de dirección de la misma; sin embargo, también le fue dicho que el decreto correspondiente se encontraba en trámite, exhortándola a asumir sus nuevas funciones.

Arguyó que las funciones como Coordinadora en la precitada institución educativa las empezó a ejercer a partir de la expedición del Decreto 258 de 22 de diciembre de 2003, resaltando que previamente ejecutó labores como Directora en la Escuela Junín adscrita al Batallón José Hilario López de Popayán, desde el 09 de octubre de 1995 donde se le reconoció y pagó como sobresueldo por el desarrollo de sus actividades el 10% con recursos del Sistema General de Participaciones, y que “... una vez consolidado el proceso de descentralización o municipalización en Popayán, la escuela Junín pasa a ser una sub sede de la nueva Institución INEM, esto a partir del 01 de enero de 2004, continuándose con el pago del citado sobresueldo por más de 22 meses en calidad de Directora y no como coordinadora, desatendiéndose en el pago de éste último que equivalía al 20%.”

Refirió que reclamó ante el ente territorial su derecho laboral de sobresueldo como coordinadora docente y la formalización del decreto mencionado en la respuesta del 29 de enero de 2004, pues transcurrieron cerca de 22 meses sin que se hiciera

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

efectivo. Entonces las autoridades Municipales procedieron con la expedición del Decreto 0359 del 16 de noviembre de 2005 en cuyo texto se enunciaba que se terminaba un encargo y se asignaban funciones como Coordinadora del INEM con cargo al SGP a la actora, sin que ella previamente hubiere sido encargada a través de actuación alguna.

*Dijo que era "...redundante la violación a sus derechos prestacionales, laborales y salariales, cuando el mismo Decreto 0359 de 2005 en su afán de superar las situaciones de hecho e irregularidades con ella cometidas, en lo mal llamado por ellos de protocolizar un encargo inexistente, reconocen de que (sic) se debió pagarle el sobre sueldo conforme al Art. 9 del 4164 (sic) de 10 de diciembre de 2004, esto es equivalente al 20% y el municipio no lo hizo, le pagó el 10%."*

Explicó que una vez expedido el Decreto 0359 de 2005, efectuó la reclamación de sus derechos laborales, específicamente el pago del sobresueldo del 20% en calidad de docente directivo en virtud que se le había venido cancelando únicamente el 10%, obteniendo respuesta en el oficio del 13 de marzo de 2006 emanado de la Secretaría de Educación del Municipio de Popayán en el que se le explicó que cuando había asignación de funciones, no se generaba el derecho al reconocimiento y pago de la prestación social "sobresueldo".

Aseveró que según el Decreto 00123 del 8 de marzo de 2006, que modificó el Decreto 00359 mencionado *Ut Supra*, terminó un encargo y asignó funciones de Coordinadora en la Institución Educativa INEM a la demandante. Aquí destacó que el encabezado de la actuación estaba errada en tanto que su vinculación no fue por encargo sino en provisionalidad; destacando además varios de sus apartes, conforme los cuales la administración pudo haber incurrido en falsa motivación.

*Del mismo modo, de dicha actuación anotó que "El decreto 0123 de 2006 en su justificación considerativa aduce que en el proceso de reorganización y reubicación de la planta de personal directivo docente, y ante la NO existencia de necesidad del servicio como coordinadora ante la deserción escolar, resuelve dejar en firme el artículo primero del decreto 0359 de 16 de noviembre de 2005 – que a su lectura expresa – la terminación del encargo de directora de la Escuela Jun{in que venía ejerciendo desde el 9 de octubre de 1995, reitero, en virtud del traslado de la Escuela de Varones de Pescador – a la Escuela Jun{in de Popayán – como docente – Directora – en nombramiento venido con la designación del decreto 118 de 2003 y posterior traslado, entre otros, y no en encargo. A pesar del argumento considerativo – de No necesidad del servicio – se designó en el cargo de coordinador, en su reemplazo, al docente JORGE MEDINA, quien venía desempeñando funciones administrativas en la Secretaría de Educación Municipal.*

*El decreto 123 de 2006 modifica en su totalidad los artículos segundo y tercero del decreto 0359 de noviembre de 2005 dando por terminado el encargo (oficio 29 de enero de 2004), que a su decir había protocolizado en éste decreto – en los referidos artículos, dejándole sin la investidura de coordinadora de la I.E. INEM Popayán. Lo anterior sin haber mediado jamás de su parte renuncia al cargo directivo, atropellándosele sus garantías y prestaciones laborales, entre otras, el sobresueldo del 20% como docente directivo."*

Dijo que luego, a través del Decreto 0435 del 29 de noviembre de 2006 se ordenó el traslado de la demandante a la Institución Educativa Metropolitana María Occidente a título de encargada como directiva docente – coordinadora, con la salvedad que una vez culminado el encargo, debía regresar a la Institución Educativa INEM. Del cargo como Coordinadora en la Institución Educativa

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Metropolitano María Occidente – con sobresueldo del 20% - tomó posesión el 9 de enero de 2007.

Destacó que sin fundamento alguno y a pesar que se mantenía la base técnica de alumnos estipulada en el Decreto 3020 de 2002 que justificó su nombramiento, se dio por terminado el encargo y se la dejó como docente de la misma institución educativa, desconociendo el hecho que una vez concluido el encargo, debía retornar a su puesto.

*Acotó que "...en el período comprendido 20 de Noviembre de 2007, fecha en la que se expidió el decreto 0354 de 2007 que puso fin al encargo como docente directivo de la I.E. Metropolitano María Occidente ordenado en el decreto 435 de 2006, hasta el 3 de marzo de 2016 fungió como docente directivo – coordinadora – con el conocimiento verbal y escrito de la Secretaria de Educación Municipal y atendiendo órdenes verbales y escritas dadas por el Rector de la I.E. Metropolitano María Occidente – Benedicto Erazo – (Oficio 23 de septiembre de 2010, Programador de permanencia como coordinadora – Publicación, actas de reunión y remisión de oficios a docentes efectuados como coordinadora en cumplimiento de órdenes rectorales tales como las de 6 de junio de 2008...), de estas órdenes y servicios como coordinadora que efectuó tuvo conocimiento y fueron consentidas públicamente por la Secretaria de Educación – Cultura y Deporte de Popayán... En fin siempre que se dio el cambio de Secretario o de Administración, informaba en forma verbal y escrita de mi situación laboral, solicitaba revisión de mi caso y que se me reconociera el sueldo acorde al cargo que estaba desempeñando y el nombramiento como coordinadora como es mi derecho de acuerdo con lo dicho en el Decreto 118 de 18 de julio de 2003 y oficio del 29 de enero de 2004..."*

Refirió que con Resolución No. 20161700020074 de 03 de marzo de 2016 fue trasladada de la I.E. María Occidente a la I.E. Francisco Antonio de Ulloa de la ciudad de Popayán por necesidades del servicio docente, al mismo cargo de venía desempeñando.

Aclaró que a pesar de estar determinada la necesidad del servicio directivo docente, a la actora se la hizo fungir sin mediar acto administrativo como coordinadora en la I.E. María Occidente, de lo cual era dicente el hecho que su reemplazo se desempeñaba previamente como Coordinadora encargada de la I.E. Cristo Rey.

Destacó lo dicho por el señor LUIS GUILLERMO CESPEDES dentro del trámite de una tutela impetrada el 28 de enero de 2014, conforme lo cual era posible observar la aceptación de la vinculación irregular de la docente demandante y el ejercicio consentido de sus funciones en el cargo de coordinadora por parte de la administración municipal.

Recalcó que la certificación laboral suscrita por el Secretario de Educación del municipio de Popayán del 28 de enero de 2014, desconocía la existencia del Decreto 118 de 2003 por el cual se incorporó a la demandante a la planta de personal directiva docente del ente territorial, lo cual se confirmó por oficio del 29 de enero de 2004, lo cual generó irregularidades imputables al municipio que derivaron en el desconocimiento en el pago del sobresueldo de la actora por su calidad de directiva docente.

Indicó que en múltiples oportunidades la señora URBANO MUÑOZ solicitó a la entidad demandada el reconocimiento y pago del sobresueldo como

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

coordinadora o docente directivo de la I.E. METROPOLITANO MARÍA OCCIDENTE así como el mantenimiento de su designación en el cargo por cumplir funcionalmente el mismo y por las necesidades del servicio, en punto de lo cual le fueron dispensadas respuestas evasivas o con errónea o falsa motivación, las cuales adicionalmente no le fueron debidamente notificadas, cercenando – en su entendido – la posibilidad de acudir a la justicia.

Luego de hacer referencia al derecho a la igualdad, a la vulneración del mínimo vital por cuenta de la actuación indebida de la administración y a las condiciones personales y familiares de la demandante, recalcó que los porcentajes que se le adeudaban eran los siguientes:

*“(…)*

*\* El 10% correspondiente al año 2004 y 11 meses del año 2005. Pues solo se pagaron el 10% que era el sobresueldo que traía del departamento cuando se desempeñaba como Directora de la escuela JUNIN, a pasar al municipio el cargo de directora se convierte a coordinadora y se le asigna un sobresueldo del 20% y como tal se desempeñó en el INEM Entonces debían cancelarle el 20% y no el 10% Fundamento esto en el decreto 118 de 2003 y acta de entrega de la Planta de personal al municipio de Popayán... y en el oficio de orden de trabajo de la Secretaría de Educación de Enero de 2004.*

*\* A partir del 01 de Diciembre de 2005 se posesionó como coordinadora del INEM, Decreto 0359. Decreto causante de todo el daño laboral. Pues en este decreto se le hizo un encargo supuestamente para protocolizar lo que entregó el departamento al municipio y lo que debía el oficio de enero de 2004, cuando en ellos nunca se habla de encargo; era un cargo en propiedad. Así es que solo por 3 meses diciembre de 2005, enero, febrero de 2006, le pagan salario más sobresueldo del 20%, esto hasta el 28 de febrero de 2006, y a partir de allí le suspende 20%, esto hasta el 28 de febrero de 2006, y a partir de allí le suspende el encargo de coordinadora en el INEM.*

*\* A partir de marzo y hasta diciembre de 2006, el decreto que termina su coordinación dice ubicar en el cargo de docente dentro de la planta docente de la Institución INEM y no había carga académica para ella como hasta el 30 de noviembre de 2006, continuó desempeñando las funciones de coordinadora, en el INEM pero no le cancelaron el sobresueldo, eso es por: Año 2006 10 meses el 20% se le adeuda.*

*\* A partir del 01 de Marzo, no le pagaron el sobresueldo, se lo quitan sin tener en cuenta que el 10% de sobresueldo; lo traía del departamento, desde su primer nombramiento, siempre que desempeñe el cargo de directora, desde octubre 09 de 1995 cuando fue trasladada con funciones de directora a la Escuela Junín Batallón J.H.I. de Popayán hasta el 31 de diciembre de 2003. Cuando pasa al municipio con esa condición de directora para ser coordinadora y la prueba está que le siguen pagando con ese 10% por 22 meses más y no con el 20% sobresueldo de ley según el cargo.*

*\* Debido a los constantes reclamos por mí poderdante realizados solicitando la derogatoria del decreto 0359 por los daños que le causaban, A partir del 01 de diciembre de 2006 con el decreto 0435 de 29 de noviembre de 2006, la nombran otra vez por encargo como coordinadora de la Institución Metropolitana María Occidente hasta 30 de noviembre de 2007, fecha en la que le terminan el encargo.*

*Año 2007 de diciembre hasta noviembre pago normal + sobresueldo.*

*Año 2007 y desde el mes de diciembre nuevamente por no haber carga académica para ella y por la necesidad de la coordinación, y con el conocimiento de la secretaria de educación continuó desempeñando el cargo de coordinadora hasta febrero de 2016 (sic). Recalco que le terminan el encargo el día 29 de noviembre de 2007, pero a partir del mes de Diciembre de 2007, año 2008, año 2009 y hasta junio de 2010, le pagaron normalmente salario más 20% de sobresueldo. Lo suspenden a partir de Julio de 2010.*

*Año 2008 pago normal + sobresueldo.*

*Año 2009 y hasta el mes de Junio pago normal salario + sobresueldo.*

*\* A partir del mes de julio de 2010 ya no le reconocen el sobresueldo de coordinadora aunque sigue desempeñándose como tal; hasta febrero de 2014 en la misma Institución Metropolitana que es lo que se estaría reclamando.*

*\* Insisto hasta el cansancio (sic) que el 10% de ese sobresueldo lo traía del departamento, era ya un derecho adquirido y no se lo podían quitar.”*

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

## 2.2. El auto apelado

Mediante auto interlocutorio No. 281 del 28 de mayo de 2019<sup>5</sup> el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán resolvió rechazar de plano la demanda por haberse configurado el fenómeno de la **caducidad del medio de control**. Para sustentar su decisión, el A quo argumentó:

*“De conformidad con lo dispuesto por el artículo 170 del CPACA, la demanda se inadmitirá a través de auto, indicando los defectos de que adolece, otorgando al demandante el plazo de 10 días para su corrección, so pena de rechazo de la misma.*

*En concordancia con lo anterior, el numeral 2 del artículo 1698 ibídem, consagra como causal de rechazo de la demanda la inadmisión previa sin corrección oportuna por parte del actor.*

*El despacho observa que, tal como se expuso en los antecedentes, la demanda fue previamente inadmitida, indicando que debía adecuarla al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por tratarse de actos administrativos.*

*La parte actora por medio de escrito visto a folio 337 del cuaderno ppal No. 2 subsana la demanda e indica que se trata de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho por medio del cual solicita la nulidad de los decretos 258 de 22 de diciembre de 2003 – que adicionó el decreto 118 de 18 de julio de 2003, Decreto 0359 de 16 de noviembre de 2005, decreto 0123 de 8 de marzo de 2006, decreto 0435 de 29 de noviembre de 2006, decreto 00354 de 20 de noviembre de 2007, resolución 20161700020074 de 3 de marzo de 2016, y los oficios 13 de marzo de 2006, 26 de mayo de 2006, 10 de noviembre de 2010, 6 de septiembre de 2011, 26 de marzo de 2012 y demás concordantes – sin efectos legales, ante el no cumplimiento de la ritualidad ordenada en la ley 1437 de 2011 Art. 66 y S.S., sin embargo, no lo hace en debida forma, debido a que no aporta prueba de haber agotado la vía gubernativa y no especifica el acto administrativo por medio el (sic) cual se le negó la solicitud presentada por el no pago del 20% adicional al que tenía derecho en calidad de directivo docente, pues los mencionados decretos ya había operado el fenómeno de la caducidad.*

*Por lo anterior, para el Despacho no existió una subsanación total de las deficiencias anotadas en el auto admisorio, siendo estas además sustanciales y no meramente formales, razones suficientes para que se ordene el rechazo de la misma y la devolución de sus anexos, como en efecto se hará.  
(...)”*

## 2.3. El recurso de apelación de la parte actora<sup>6</sup>

Recalcó que en el escrito de la demanda se manifestó la falencia de la entidad demandada en punto de la ausencia de notificación de los actos administrativos con los cuales fueron vulnerados sus derechos laborales, reiterando in extenso los hechos 43 a 49 del libelo y las normas violadas y el concepto de violación, recalando que si bien se estaba demandando la nulidad de actos administrativos, “...La oponibilidad forzosa de un acto administrativo no notificado, por línea jurisprudencial se ha indicado que los perjuicios o daños que se ocasionen podrán ser controlados a través de la acción propia para examinar operaciones administrativas, esto es, a través de la acción de reparación directa...”

<sup>5</sup> Folio 374 del Cuaderno Principal No. 2

<sup>6</sup> Folios 377 a 388 del Cuaderno Principal No. 2

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Para resolver, **SE CONSIDERA:**

La caducidad es entendida como el fenómeno jurídico mediante el cual se limita en el tiempo el derecho a ejercer determinada acción, con lo cual se busca materializar la seguridad jurídica que es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, al tiempo que se asegura la coherencia del sistema jurídico integrando a él el principio general del derecho que proscribe beneficios a partir de la propia negligencia. Por tanto, el acceso a la administración de justicia implica la carga de un ejercicio oportuno de la acción. Bajo el anterior entendido, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia de Unificación<sup>7</sup>, señaló:

*"(...) la expiración del término perentorio fijado por la ley para el ejercicio de ciertas acciones. Este fenómeno tiene ocurrencia por la inactividad, inercia y desidia de los interesados para obtener a través de los mecanismos judiciales el reconocimiento de sus pretensiones. Los términos fijados por la ley se estructuran en una garantía esencial para la seguridad jurídica y el interés general. El plazo de caducidad entonces, incorpora el límite dentro del cual se puede reclamar un específico derecho. Así pues la actitud negligente de quien pretendía hacer valer el derecho no puede ser objeto de protección. El legislador está facultado constitucionalmente para establecer un límite para el ejercicio de las acciones y de los recursos. Por ello, el señalamiento legal de un término de caducidad es el resultado de la necesidad de otorgar certeza jurídica tanto a los ciudadanos como a la comunidad en general, y de esta manera, brindar estabilidad jurídica a las situaciones debidamente consolidadas por el transcurso del tiempo, como en este caso, a los actos administrativos tantas veces referidos. El derecho de acceso a la administración de justicia no es incompatible con la existencia de una institución que establece que quien, gozando de la facultad de ejercer un derecho, opta por la vía de la inacción o de la actuación tardía".*

Así las cosas, se entiende que este fenómeno jurídico extingue la acción, no es susceptible de renuncia, opera a partir de la ocurrencia del hecho previsto en la ley o contrato, por regla general no admite suspensión y su configuración, debe ser declarada aún de oficio. Sobre el tema, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C", en sentencia del 13 de junio de 2013, radicación No.: 07001-23-31-000-2001-01356-01(25712), C.P.: ENRIQUE GIL BOTERO, expuso:

*"...es la propia ley la que asigna una carga<sup>8</sup> para que, ante la materialización de un determinado hecho, los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración.*

Y sobre las características de la figura, la doctrina ha manifestado:

*"a) En primer término, la caducidad produce la extinción de la acción afirmada en cada caso concreto... y del derecho a impedir que se logre su declaratoria oficiosa por no presentación oportuna de la petición necesaria para su reconocimiento.*

*"b) La caducidad no es susceptible de renuncia, pues transcurrido el tiempo automáticamente genera todos sus efectos. De ahí que, aún cuando el posible favorecido con la eficacia de la caducidad quisiera no tenerla en cuenta, el juez de todas maneras la declarará oficiosamente...*

*"c) La caducidad, cuando se trata de computar el término respectivo, no se fija en la noción de exigibilidad de la obligación, como sí ocurre respecto de la prescripción, sino en la ocurrencia del hecho previsto en la ley o contrato, para que empiece el inexorable curso del plazo.*

<sup>7</sup> Sentencia SU – 447 de 2011

<sup>8</sup> *"(...) durante la marcha del proceso son innumerables las ocasiones en que corresponde a la parte ejercitar determinado acto, cuya omisión le traerá la pérdida de una oportunidad procesal; es lo que se denomina cargas procesales."* DEVIS Echandía, Hernando "Teoría General del Proceso", Ed. Universidad Editores, Buenos Aires, Pág. 44.



Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

*“d) La caducidad por regla general no admite suspensión del término, que corre en forma perentoria...?”*

En lo pertinente a este caso, el artículo 164 del CPACA, sobre el tema, prevé que *“d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales”*.

Con todo, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, sobre la suspensión del término de la caducidad, estipula: *“La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”*.

De manera que una vez presentado el escrito de conciliación extrajudicial, el término de la caducidad de la acción se suspenderá, según lo que ocurra primero, hasta tanto se expida la correspondiente certificación de agotamiento del requisito de procedibilidad o venzan los tres (3) meses de que dispone el conciliador para realizar la audiencia, circunstancia que habilitará al interesado para acudir a la administración de justicia para que esta resuelva su contienda jurídica. De allí que la suspensión no siempre sea de tres meses, pues, bien puede ocurrir que la certificación se expida con anterioridad y en ese evento sería inferior.

Tal es la correcta interpretación de la norma en comentario, ya que en esta la “o” es disyuntiva, es decir, que la suspensión ocurre cuando quiera que acaezca uno de los dos eventos que relaciona: se expida el certificado o venzan tres meses, y no exige que deban presentarse ambos simultáneamente, y para zanjar cualquier discusión utiliza la expresión *“lo que ocurra primero”*.

Descendiendo al asunto sub iudice, debe ponerse de presente que se pretende la nulidad de los actos administrativos contenidos en los Decretos: i) 258 de 22 de diciembre de 2003, ii) 0359 de 16 de diciembre de 2005, iii) 0123 de 8 de marzo de 2006, iv) 0435 de 29 de noviembre de 2006, v) 0354 de 20 de noviembre de 2007, vi) en la Resolución No. 20161700020074 de 3 de marzo de 2016, y viii) en los oficios del 13 de marzo de 2006, del 30 de mayo de 2006, del 10 de noviembre de 2010, del 6 de septiembre de 2011 y del 26 de marzo de 2012.

En punto de las anteriores actuaciones, la parte actora sostuvo en su demanda y en su recurso de alzada que no tenían efectos legales por cuanto luego de su expedición no le habían sido notificados en los términos de lo normado en los artículos 66 y siguientes del CPACA, por lo cual no le eran oponibles y no podía declararse la configuración del fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control.

Revisadas las pruebas obrantes en la foliatura, fue posible constatar que en el acta general de entrega de la administración del servicio educativo al municipio de Popayán por parte del Departamento del Cauca<sup>10</sup>, realizada con ocasión del

<sup>9</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil Parte General. Tomol. Bogotá. Ed. Dupre. 2002. Pág. 507.

<sup>10</sup> Folios 20 y 21 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Decreto 118 a 2003<sup>11</sup> "Por el cual se incorpora una planta de cargos y una de personal, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones, a la Administración municipal del sector educativo, del Municipio de Popayán", figura el cargo de Director de Escuela Grado 14 de la señora URBANO M. CONSUELO E., el cual desempeñaba en la EUM JUNIN.

Por su parte, a través del Decreto 258 del 22 de diciembre de 2003<sup>12</sup> "Por medio del cual se causan unas novedades de personal en el Municipio de Popayán", se resolvió "...en razón a la necesidad de cambiar el cargo de Directores de Escuela por Coordinadores para ampliar y mejorar la prestación del Servicio Educativo Estatal en el Municipio de Popayán, de conformidad con los Decretos 1278 de 2002 y el artículo 6 del decreto 3020 del mismo año, convertir los Directores de Escuela relacionados en este artículo en coordinadores, así...", sin que en este se relacionara el nombre de la demandante, no obstante, a través de misiva suscrita por el otrora Secretario de Educación, Cultura y Deporte del municipio, fechada 29 de enero de 2004<sup>13</sup>, se le comunicó:

*"Comedidamente le comunico que a partir del periodo lectivo 2004, calendario A, usted se desempeñará como Coordinador de la Institución Educativa INEM – Francisco José de Caldas, del Municipio de Popayán, su superior inmediato es el Rector de la Institución y a la vez forma parte del equipo de dirección de la Institución, acorde con la estructura organizacional presentada por la Institución.*

*El Decreto correspondiente se encuentra en trámite, razón por la cual le solicito comedidamente asumir sus nuevas funciones."*

Entonces, con la expedición del Decreto No. 00359 del 16 de noviembre de 2005<sup>14</sup> se dispuso:

*"ARTÍCULO 1. De acuerdo con la parte motiva, terminar el encargo de Directora de la Escuela Junín, a la docente CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ... conferido por la resolución No. 1085 del 9 de Octubre de 1995.*

*ARTÍCULO 2. Protocolizar el encargo realizado mediante oficio fechado el 29 de enero de 2004, señalando como Coordinadora con asignación de funciones a la docente CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ...Grado 14 del Escalafón Nacional Docente, en la Institución Educativa INEM Francisco José de Caldas. PARÁFRAFO: La Docente... devengará un sobresueldo de acuerdo al artículo 9 del Decreto 4164 del 10 de diciembre de 2004.*

*ARTÍCULO 3. La docente CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ, ejercerá las funciones de Coordinadora, hasta tanto se termine el encargo en ejercicio de la discrecionalidad o se provea el cargo en período de prueba.*

*ARTÍCULO 4. El Directivo Docente, tomará posesión de su cargo en la Secretaría de Educación Cultura y Deporte, del Municipio de Popayán, con el lleno de los requisitos legales vigentes."*

Luego, en el Decreto 0123 del 8 de marzo de 2006<sup>15</sup> se resolvió:

*"(...)*

*ARTÍCULO PRIMERO. De acuerdo con la parte motiva, dejar en firme el artículo primero del Decreto No. 00359 de 16 de Noviembre de 2005.*

<sup>11</sup> Folios 17 a 19 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>12</sup> Folios 22 a 24 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>13</sup> Folio 25 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>14</sup> Folios 26 y 27 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>15</sup> Folios 30 y 31 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**ARTÍCULO SEGUNDO. Modificar en todas sus partes el artículo segundo y Tercero del Decreto No. 00359 de 16 de Noviembre de 2005**, en el cual se protocolizó el encargo y se asignaron funciones de COORDINADORA a la docente CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ... dentro de la Institución Educativa INEM – Francisco José de Caldas, del Municipio de Popayán, y terminar el encargo realizado con la expedición del mencionado acto administrativo, dentro de su artículo segundo y Tercero.

**ARTÍCULO TERCERO. Ubicar a la señora CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ... en el cargo de docente** dentro de la planta docente de la Institución Educativa INEM – Francisco José de Caldas, del Municipio de Popayán.  
(...)” (Se destaca)

En la parte considerativa de la citada actuación, se registró:

“(...

Que por efectos de la Ley 715 de 2001 le corresponde al Municipio de Popayán la administración de los recursos y demás situaciones administrativas relativas a los funcionarios que se encuentran con cargo al Sistema General de Participaciones, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994.

Que mediante Decreto 118 de 2003, el Municipio de Popayán incorporó de manera global la planta de cargos y de personal financiada con recursos del Sistema General de Participaciones, al sector educativo del Municipio de Popayán.

Que el Presidente de la República conforme al artículo 22 de la Ley 715 de 2001, reglamentó los traslados de los docentes y directivos docentes a través del Decreto 322 de 2003, fijando la competencia para los municipios certificados en el respectivo Alcalde.

Que se está reorganizando y reubicando la planta de personal Directivo Docente de Coordinadores por encargo y con asignación de funciones acorde a las necesidades establecidas en las Instituciones Educativas.

Que por la deserción de matrícula reportada por la Institución Educativa INEM Francisco José de Caldas, para la vigencia 2006, no existe la necesidad del Servicio como COORDINADORA, con funciones asignadas por encargo alguno.

Que la Secretaría de Educación Municipal con el fin de cumplir los objetivos determinados en las leyes 115 de 1994 y 715 de 2001, debe reorganizar el sector educativo en su jurisdicción, ajustando las plantas de personal de las Instituciones a las necesidades presentadas en ellas para optimizar el servicio.

Que mediante resolución No. 1085 de 9 de octubre de 1995, se encargó de la Dirección de la Escuela Junín a la docente CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ...

Que por oficio del 29 de enero de 2004, fue encargada la docente URBANO MUÑOZ en calidad de Coordinadora de la Institución Educativa INEM – Francisco José de Caldas, y se asignaron funciones dentro de la Institución referida.”

Seguidamente, se expidió el Decreto No. 0435 del 29 de noviembre de 2006<sup>16</sup> por medio del cual se trasladó a la demandante a la Institución Educativa Metropolitano María Occidente, encargándola como Directivo Docente (Coordinadora), habida cuenta que se cumplía con la tasa técnica estipulada por el Decreto 3020 de 2002, disponiendo que una vez terminado el encargo, esta se reintegraría a la base docente de la Institución Educativa a la que pertenecía. El encargo fue terminado a través del Decreto No. 0354 de 20 de noviembre de

<sup>16</sup> Folios 33 y 34 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

2007<sup>17</sup>, en el cual se dispuso además “Ubicar dentro de la misma Institución Educativa a la docente Consuelo Esperanza Urbano Muñoz...”.

Finalmente, con la Resolución No. 20161700020074 del 3 de marzo de 2016 la actora fue trasladada discrecionalmente al cargo de Docente de Aula en Propiedad, Grado 14 en el Escalafón Nacional Docente, en el Nivel Educativo Básica Primaria en la Institución Educativa Francisco Antonio de Ulloa, por la necesidad en la prestación del servicio.<sup>18</sup>

Luego así, es posible concluir que los actos administrativos en mención son pasibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al constituir decisiones proferidas por la administración municipal de Popayán, que modificaron la situación laboral y prestacional de la señora CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ, haciendo especial énfasis en el hecho que fue con las decisiones consignadas en los Decretos 0123 del 8 de marzo de 2006 y 0354 de 20 de noviembre de 2007, que se dispuso terminar los encargos de la accionante como Coordinadora docente fue ubicada en el cargo de docente dentro de los planteles educativos INEM Francisco José de Caldas y Metropolitano María Occidente – respectivamente -, momento a partir de los cuales dejó de devengar el sobresueldo percibido por un coordinador o director.

Ahora, como quedó visto, también se ataca la legalidad de algunos oficios, entre ellos el de 13 de marzo de 2006<sup>19</sup>, por medio del cual se otorgó respuesta a la petición radicada por la actora bajo el No. 05390 del 24 de febrero de 2006, en donde se referenció:

*“En atención al oficio de la referencia, me permito informarle que cuando sólo hay asignación de funciones, no genera derecho al reconocimiento de pago de sobresueldo.*

*De igual forma me permito comunicar a usted el Decreto 0123 de 8 de Marzo del presente año, por el cual se modifica en todas sus partes los artículos 2 y 3 del Decreto No. 0359 de 16 de Noviembre de 2005, por el cual se protocoliza el encargo y se asignan funciones de Coordinadora.*

*En razón al nuevo acto administrativo, usted queda ubicada como Docente dentro de la Institución educativa INEM Francisco José de Caldas.”*

Asimismo, en el oficio de fecha 30 de mayo de 2006 suscrito por la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte, como respuesta a la petición radicada bajo el No. 013725 del 11 de mayo de 2006<sup>20</sup>, se indicó a la actora:

*“En consideraciones a las solicitudes y afirmaciones por usted hechas, me permito respetuosamente hacer las siguientes aclaraciones.*

*Numeral 2<sup>21</sup>, por Decreto 1085 de 10 de octubre de 1995 art. 3 efectivamente fue trasladada “al mismo cargo, con funciones de directora de la escuela mixta Junín”, es decir se le trasladó como docente y se asignó funciones de directora de escuela. NO FUE NOMBRAMIENTO EN PROPIEDAD, ASCENSO O SIMILAR, tampoco se consagró en el referido acto que se cancelaría el sobresueldo otorgado por ley cuando se está en dicha calidad en encargo o propiedad.*

<sup>17</sup> Folio 37 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>18</sup> Folio 39 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>19</sup> Folio 40 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>20</sup> Folios 141 a 143 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>21</sup> Ver Folio 141 del Cuaderno Principal No. 1 - “2.- Mediante Decreto 1085 del 10 de octubre de 1995, expedido por la Gobernación del Cauca, fui trasladada como profesora “con funciones de Directora” a la Escuela Urbana Mixta “Junín” de esta ciudad, adscrita al batallón “José Hilario López”.”

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Numeral 3<sup>22</sup>, efectivamente por decreto 258 de 2003 se dispuso "Cambiar el cargo de directores de escuela por coordinadores" para ampliar y mejorar la prestación del servicio educativo, pero su caso no aplica pues los directores a los que se cambió de cargo estaban vinculados en propiedad, situación jurídica laboral diferente a la suya "con funciones". Por lo que no puede discutirse que hubo violación al derecho a la igualdad constitucionalmente consagrado. Se está partiendo de una desigualdad (director en propiedad y director con funciones) para reclamar el derecho a la igualdad. Finalmente los términos de objeción o reclamación, vía gubernativa, si la hubiera, están jurídicamente vencidos.

Numeral 5<sup>23</sup>. No existía acto administrativo protocolizado, asignando las funciones que el licenciado Oswaldo Galindez le comunicara el 29 de enero de 2004, por lo que se expidió el decreto 359/2006 por el cual se le terminó el encargo funciones como directora de escuela, pues no subsistía la necesidad del mismo. En el citado acto administrativo se encargó como coordinadora en la institución educativa INEM, contemplándose el pago de sobresueldo, el cual se canceló desde diciembre de 2005 hasta febrero de 2006.

Es de aclarar que no era posible su nombramiento en propiedad como coordinadora, por cuanto para acceder a este tipo de cargo, se debe someter a concurso de méritos, lo cual usted no a (sic) hecho y conceder lo solicitado sería violatorio de la igualdad constitucional.

Numeral 6<sup>24</sup>, ante el requerimiento hecho por el Ministerio de Educación, de dar cumplimiento al número de cargos aprobados y la deserción escolar presentada en el INEM, se demostró la no necesidad de otro coordinador y por ello los pronunciamientos necesarios para ajustar el personal según tasas legalmente establecidas en el Decreto 3020 de 10 diciembre (sic) de 2002, art. 10. Así, por Decreto

---

<sup>22</sup> Ver Folio 141 del Cuaderno Principal No. 1 - "3.- Con Decreto 259 de 22 de diciembre de 2003 la Alcaldía de Popayán, en cumplimiento de disposiciones legales, convierte a los DIRECTORES DE ESCUELA, del municipio de Popayán en COORDINADORES, decreto en el que no se me incluyó a pesar de llevar ocho años desempeñándome en el cargo de Directora de Escuela "Junín", cumplir con los requisitos de ley para ser nombrada como coordinadora y tenía el sobresueldo del cargo que venía desempeñando. Este hecho fue violatorio del Derecho Fundamental a la Igualdad, por cuanto en el decreto de conversión se incluyeron docentes que estaban en idéntica situación administrativa que la mía, es decir eran directores por encargo o con funciones."

<sup>23</sup> Ver Folio 142 del Cuaderno Principal No. 1 - "A partir de esta fecha en varias ocasiones solicito a la Secretaría de Educación se normalice mi situación y se expida el decreto que me nombre en propiedad como coordinadora... El 16 de noviembre de 2005, con decreto 00359, la Secretaría de Educación dispone... Aclaro que en su momento manifesté mi inconformidad con lo resuelto en este decreto pues a pesar de que en el oficio del 29 de enero de 2004 se me ordenó que me desempeñara como Coordinadora en el decreto se me nombra como Coordinadora con asignación de funciones y no en propiedad."

<sup>24</sup> Ver Folio 142 del Cuaderno Principal No. 1 - "Con oficio de febrero 24 del presente año solicité a la Secretaría de Educación se me pagara la diferencia de salario existente entre el cargo de Directora y el de Coordinadora, pues a pesar de desempeñarme como Coordinadora desde el 29 de enero de 2004 se me seguía cancelando el sueldo correspondiente a Directora, cargo que ya no existía en la planta de Personal... Como respuesta a esta solicitud con Oficio de 13 de marzo de 2006 a Secretaría de Educación me manifiesta que la condición de asignación de funciones no genera sobresueldo y me informa que por Decreto 0123 del 8 de marzo del presente año se modifica en todas sus partes el Decreto 0359 de noviembre 16 de 2005 y se me ubica como docente en la Institución Educativa INEM... Hecha esta síntesis considero, Señor Alcalde, que al expedirse el Decreto 0123 mencionado, se me están violando de manera flagrante los Derechos fundamentales a la igualdad y al Trabajo, pues a la justa petición que hice de que se me pagara el salario que correspondía al cargo que desempeñaba, se responde sacándome del cargo de Coordinadora de la Institución Educativa INEM y se me ubica como docente en la misma Institución causándome daños tanto morales como económicos... Con esta determinación se me causan daños morales al desconocer, como ya lo anoté, los 19 años que llevo como Directivo Docente, estatus adquirido no solo por el tiempo de servicio sino por mi condición de Maestra Bachiller Licenciada en Administración y Supervisión Educativa, con postgrado en Formulación y Evaluación de Proyectos Educativos y diplomado en Gestión Escolar, lo que me acredita en forma suficiente para continuar en el cargo que he venido desempeñando y más parece que se tomara una represalia en mi contra por reclamar mis derechos, más aún cuando se toma en época preelectoral violando la Ley de Garantías... También se me causa perjuicio económico pues se me vulnera el mínimo vital, por la diferencia representativa que hay entre el salario devengado como Coordinadora y el que se me paga ahora como docente, desconociendo que soy cabeza de familia lo que obliga a asumir todas las obligaciones que esa condición implica, además me faltan seis meses para adquirir el derecho a una pensión, la cual se verá ostensiblemente disminuida por esta razón... Reitero Señor Alcalde, se sirva estudiar esta situación para que se me reintegre al cargo de Coordinadora tal como lo permiten las situaciones de hecho y de derecho que he relacionado y lo haga en aplicación al Derecho a la igualdad pues en circunstancias similares a la expuesta a otros docentes la Secretaría de Educación les resolvió favorablemente..."

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

123 de 2006 se confirmó la terminación de la asignación como directora de escuela y se terminó igualmente el encargo como coordinadora pues el número de alumnos reportados en el INEM no justificaba otro coordinador, no subsistía la necesidad del servicio.

Manifiesto igualmente que no es cierta la afirmación de que ante (ilegible) salariales se dijo que "...Sacaran del cargo de coordinadora", pues le reitero respetuosamente que no hay violación al derecho a la igualdad, pues Usted no era directora en propiedad para convertirle el cargo en coordinadora y la violación del Derecho al trabajo tampoco se configura pues usted no ha sido excluida de la planta de personal, simplemente se hizo los ajustes consagrados en la constitución y las (sic) ley.

El estatus como usted llama de directora no se le concedió por tiempo de servicio o por los estudios realizados, en su momento se concedió a personal de planta y por necesidad del servicio, es decir se tomó en cuenta el interés general no los intereses particulares.

En relación a la supuesta violación a la ley de garantías electorales me permito transcribir los apartes pertinentes que le darán claridad a la mala interpretación por usted hecha de la misma... Por lo que queda claro que para el buen funcionamiento de la educación, no se restringen traslado o ajustes necesarios que por el contrario revierten en optimización de los recursos, presupuesto. Quedando así descartadas las supuestas represalias que manifiesta se tomaron, por reclamar un derecho que reitero legalmente no le asiste.

Por lo expuesto y ante 87 cargos de coordinador aprobados y ubicados en el municipio de Popayán, es imposible legal y presupuestalmente despachar favorablemente su solicitud.  
(...)"

Luego en el oficio de fecha 10 de noviembre de 2010<sup>25</sup> la Secretaria de Educación, Cultura y Deporte del municipio de Popayán contestó un nuevo derecho de petición de la actora, en los siguientes términos:

"(...)  
Revisada su hoja de vida y los documentos aportados en su escrito, se verifica que mediante escrito de fecha 29 de enero de 2004 el Secretario de Educación, Cultura y Deporte le comunica que a partir del período lectivo 2004 calendario A, usted se desempeñará como Coordinadora de la Institución Educativa INEM Francisco José de Caldas y que el decreto correspondiente se encuentra en trámite.

Del contenido del anterior escrito no podemos inferimos (sic) que la misma, constituya la respuesta a la reclamación, que usted hizo en enero de 2004, ante la pregunta de no figurar su nombre en el Decreto Número 258 de 2003, por medio del cual se convirtieron los Directores en Coordinadores.

De los documentos analizados, se verifica el Decreto número 1838 del 8 de noviembre de (ilegible), que en su artículo 2 dispuso:  
"Trasladar a partir de la fecha a CONSUELO ESPERANZA URBANO... Directora de la Escuela Rural Mixta Fuente REAL, al cargo de Seccional de la Escuela Rural Mixta PESCADOR, en el mismo Municipio en reemplazo de la HERMANA LAURA MARÍA GUTIÉRREZ RUÍZ, quien fue retirada del servicio activo..."

Se verifica también en los documentos analizados que mediante Radicación No. (ilegible) del 30 de mayo de 2005, la Dra. Norela Perdomo de Gómez, le aclara que en el Numeral 2 por Decreto 1086 de 10 de noviembre de 1995, efectivamente fue trasladada "al mismo cargo, con funciones de directora de la Escuela Mixta Junín, es decir se le trasladó como docente y se asignó funciones de directora de escuela..."

---

<sup>25</sup> Folios 179 a 181 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Mediante el Decreto No. 0359 del 16 de noviembre de 2005, en su parte considerativa se manifiesta "...Que la docente CONSUELO ESPERANZA... ejercerá las funciones de Coordinadora, hasta tanto se emita acto administrativo en ejercicio de la discrecionalidad y necesidad del servicio, que termine su encargo o en propiedad de acuerdo con lista de elegibles producto del concurso..."

Y en su ARTÍCULO 2 Dispuso...

(...)

Posteriormente a través del Decreto No. 00123 del 3 de marzo de 2006, se termina el Encargo conferido en el Decreto precitado y se la ubica como Docente. Mediante el Decreto No. 000435 del 29 de noviembre de 2006, se la traslada a la Institución Educativa Metropolitano María Occidente y se la encarga como Directivo Docente (Coordinadora).

Posteriormente mediante Decreto No. 00354 del 20 de noviembre de 2007, se le termina el encargo como Directivo Docente (Coordinadora).

Solicitada información a la sección de nómina se nos responde que mediante comunicación del 8 de noviembre de 2010 que "El sobresueldo del 10% lo devengó hasta el mes de Octubre del 2005 y el Sobresueldo como coordinadora encargada (20%), hasta e mes de junio del presente año. Dicho sobresueldo fue suspendido por cuanto al revisar la hoja de vida existe un decreto acabando el encargo de coordinadora.

Con fundamento a lo anteriormente expuesto y con base en los actos administrativos relacionados se infiere que en un momento determinado fue trasladada como seccional que posteriormente se le asignaron funciones de directora, posteriormente fue encargada como coordinadora y terminado el encargo.

Significa lo anterior que al terminarse el encargo como Coordinadora consecuentemente no se podía cancelar ni usted devengar el sobresueldo del 20%."

La entidad demandada contestó otra petición el día 10 de octubre de 2011<sup>26</sup>, reiterando el contenido de respuestas anteriores, así:

"(...)

Me refiero a su comunicación fechada septiembre de 2011 en la cual usted manifiesta que la Secretaría de Educación Municipal ha vulnerado sus derechos laborales y, consecuentemente se ha cometido injusticias porque se acerca la fecha en que adquirirá su estatus de pensionada y no se le ha legalizado su condición de Coordinadora para poder pensionarse en este cargo.

Con base en lo anterior, me permito recordarle con todo respeto que este Despacho ha analizado su hoja de vida y se ha pronunciado reiteradamente sobre el particular.

En los mismos términos y después de volver a revisar su Historia Laboral ésta Secretaría de Educación estableció que por Decreto 00354 del 20 de noviembre de 2007 se le termina un encargo como Directivo Docente (Coordinadora), tampoco se observa que un Acto Administrativo expedido por la Entidad Nominadora la haya nombrado como Coordinadora.

(...)"

Posteriormente, con oficio de fecha 05 de septiembre de 2011<sup>27</sup>, se le expresó que "... de acuerdo con el Acta del Comité de Conciliación de la Alcaldía de Popayán Número 014 del 25 de marzo de 2011 no autorizó la conciliación prejudicial con la cual pretende, se le restablezca su condición de Directivo Docente, Coordinadora

<sup>26</sup> Folio 182 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>27</sup> Folio 183 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

*en propiedad y se le restablezca todos los derechos legalmente adquiridos derivados en la condición solicitada, teniendo en cuenta que existe caducidad de la acción, ya que la acción a impetrar es la de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual tiene caducidad de cuatro (4) meses, siendo el acto administrativo a atacar el Decreto 354 del 20 de noviembre de 2007”*

Finalmente, con oficio de fecha 26 de marzo de 2012<sup>28</sup> el ente territorial se pronunció frente a una nueva solicitud de la actora, de la siguiente manera:

*“(…)*

*1. Previo a revisar su historia laboral me permito informarle que no es procedente acceder a su petición, debido a que según el Decreto 1085 de octubre 9 de 1995, usted fue trasladada a la Escuela Urbana Mixta de Junín en la Ciudad de Popayán con funciones de Directora y no en propiedad.*

*2. Cuando se desempeñó con funciones de directora, no cumplió con lo establecido para devengar el 10% de sobresueldo por cuanto manejó menos de nueve (9) grupos que es el máximo establecido para devengar dicho sobresueldo, y además fue por asignación de funciones, razón por la cual no fue convertido su cargo de Directora a Coordinadora.*

*3. Durante los encargos que usted tuvo como Coordinadora se le canceló el 20% de sobresueldo.*

*4. A la fecha no se le ha cancelado ni es posible cancelar el 10% de sobresueldo por cuanto según el Decreto 354 de 20 de noviembre de 2007, usted se desempeña como Docente de la Institución Educativa Metropolitana de la María Occidente.”*

En lo que respecta a la notificación o conocimiento del contenido de las actuaciones acusadas, dan cuenta los siguientes elementos de prueba obrantes en el plexo:

\* Del **Decreto 258** de 22 de diciembre de 2003:

- Indicó aportar una copia junto con la petición radicada en la fecha 03 de marzo de 2012<sup>29</sup>.

\* Del **Decreto 00359** del 16 de noviembre de 2005:

- El Acta de Posesión No. SEM 234 del 29 de noviembre de 2005<sup>30</sup> suscrita por la señora URBANO MUÑOZ, en cuyo contenido claramente se hace referencia a que la actora tomaba posesión del cargo según Decreto No. 0359 de 16 de noviembre de 2005.

- En la petición de fecha 27 de abril de 2006<sup>31</sup> aludió a su contenido.

- En la petición radicada ante la administración municipal el 08 de agosto de 2006<sup>32</sup>, se adjuntó adjuntar copia de esta actuación.

- En la petición radicada el 07 de febrero de 2008<sup>33</sup>, hace referencia a lo dispuesto en esta actuación.

<sup>28</sup> Folio 184 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>29</sup> Folios 167 a 176 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>30</sup> Folio 29 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>31</sup> Folios 141 a 143 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>32</sup> Folios 147 a 151 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>33</sup> Folio 157 a 159 del Cuaderno Principal No. 1



Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

- En el escrito de fecha 23 de diciembre de 2010, se hace referencia a su contenido.<sup>34</sup>

- Indicó aportar una copia junto con la petición radicada en la fecha 03 de marzo de 2012<sup>35</sup>.

\* Del **Decreto 0123** del 8 de marzo de 2006:

- En la petición de fecha 27 de abril de 2006<sup>36</sup> alude a su contenido y sostiene que con su expedición se le vulneraban flagrantemente sus derechos a la igualdad y al trabajo.

- En escrito fechado 11 de mayo de 2006<sup>37</sup>, la actora solicitó audiencia ante el Alcalde Municipal de Popayán para "...presentar la situación causada con el decreto 0123 de 8 de marzo de 2006 emanado de su despacho...".

- En el escrito de fecha 23 de diciembre de 2010, se hace referencia a su contenido.<sup>38</sup>

- Indicó aportar una copia junto con la petición radicada en la fecha 03 de marzo de 2012<sup>39</sup>.

\* Del **Decreto No. 00435** del 29 de noviembre de 2006:

- El Acta de Posesión No. SEM 002 del 9 de enero de 2007, en la que se lee que la actora toma posesión como Directiva Docente (Coordinadora) encargada, conforme el Decreto No. 00435 del 29 de noviembre de 2006, la cual se encuentra debidamente suscrita por la posesionada.

- En la petición radicada el 07 de febrero de 2008<sup>40</sup>, hace referencia a lo dispuesto en esta actuación.

- En el escrito de fecha 23 de diciembre de 2010, se hace referencia a su contenido.<sup>41</sup>

- Indicó aportar una copia junto con la petición radicada en la fecha 03 de marzo de 2012<sup>42</sup>.

\* Del **Decreto No. 0354** del 20 de noviembre de 2007:

- Aludió a su contenido en el escrito fechado 23 de noviembre de 2007<sup>43</sup>.

- En la petición radicada el 07 de febrero de 2008<sup>44</sup>, hace referencia a lo dispuesto en esta actuación.

\* De la Resolución No. 20161700020074 de 3 de marzo de 2016:

---

<sup>34</sup> Folios 164 a 166 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>35</sup> Folios 167 a 176 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>36</sup> Folios 141 a 143 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>37</sup> Folio 144 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>38</sup> Folios 164 a 166 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>39</sup> Folios 167 a 176 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>40</sup> Folio 157 a 159 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>41</sup> Folios 164 a 166 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>42</sup> Folios 167 a 176 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>43</sup> Folio 153 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>44</sup> Folio 157 a 159 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

- El Acta de posesión No. SEM 133-16<sup>45</sup>, en la que es posible observar que la actora toma posesión como docente de aula, conforme lo dispuesto en la Resolución No. 20161700020074 de 3 de marzo de 2016, la cual se encuentra firmada por la posesionada.

- Indicó aportar una copia junto con la petición radicada en la fecha 03 de marzo de 2012<sup>46</sup>.

\* Del oficio del **13 de marzo de 2006**:

- En la petición de fecha 27 de abril de 2006<sup>47</sup>, claramente indica que la respuesta a su petición de 24 de febrero de 2006 fue resuelta a través del oficio de fecha 13 de marzo de 2006.

- Se refirió al contenido del oficio en mención en la petición radicada ante la administración municipal el 08 de agosto de 2006<sup>48</sup>. En dicha misiva también dijo adjuntar copia de esta actuación.

- Indicó aportar una copia junto con la petición radicada en la fecha 03 de marzo de 2012<sup>49</sup>.

\* Del oficio del **30 de mayo de 2006**:

- Aludió a su contenido en la petición radicada ante la administración municipal el 08 de agosto de 2006<sup>50</sup>.

\* En la acción de tutela promovida por la actora, cuya decisión de fondo fue adoptada por el Juzgado Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Popayán mediante Sentencia No. 103 del 1 de agosto de 2017<sup>51</sup>, claramente puede evidenciarse que la señora URBANO MUÑOZ conocía el contenido de las decisiones explicitadas en los actos administrativos demandados dentro del sub lite. En la copia del escrito de tutela fechado 11 de julio de 2017, fueron enlistados como pruebas<sup>52</sup> – entre otros – los siguientes actos:

“(…)

1. Copia del Decreto 118 de 18 de julio de 2003.
2. Copia del Decreto 258 de 22 de diciembre de 2003 – que adicionó el decreto 118 de 18 de julio de 2003.
3. Copia del Decreto 0359 de 16 de diciembre de 2005.
4. Copia del Decreto 0123 de 8 de marzo de 2006.
5. Copia del Decreto 0435 de 29 de noviembre de 2006.
6. Copia del Decreto 0354 de 20 de noviembre de 2007.
7. Copia de la resolución 20161700020074 de 3 de marzo de 2016.
8. Copia Oficio 13 de marzo de 2006.
9. Copia Oficio 30 de mayo de 2006.
10. Copia Oficio 10 de noviembre de 2010, 6 de septiembre de 2011, 26 de marzo de 2012.

(…)”

<sup>45</sup> Folio 225 del Cuaderno Principal No. 2

<sup>46</sup> Folios 167 a 176 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>47</sup> Folios 141 a 143 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>48</sup> Folios 147 a 151 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>49</sup> Folios 167 a 176 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>50</sup> Folios 147 a 151 del Cuaderno Principal No. 1

<sup>51</sup> Folios 207 a 218 del Cuaderno Principal No. 2

<sup>52</sup> Folios 269 y 270 del Cuaderno Principal No. 2

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Corolario de lo expuesto, es que las actuaciones enjuiciadas dentro del presente contradictorio si fueron conocidas por la parte actora, al punto que inclusive las aportó para fundamentar distintas solicitudes ante la administración municipal y una acción de tutela.

Entonces, a pesar que la parte actora aduce que los actos administrativos demandados no le fueron notificados en debida forma al tenor de lo normado en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no debe perderse de vista que el artículo 72 Ibídem, prevé:

**“ARTÍCULO 72. FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES Y NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE.** Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.”

De suyo que, en consideración de la Sala, no puede la parte demandante aducir ahora una falta de notificación para pretender impetrar la demandad de nulidad y restablecimiento del derecho en cualquier tiempo, habida cuenta que – como quedó visto – conoció del contenido y tuvo en su poder todos y cada uno de los Decretos, Resolución y oficios demandados.

Con ello se quiere enrostrar a la apelante, siendo la Corporación garantista del derecho al acceso a la administración de justicia y efectuando un estudio pormenorizado del asunto, que inclusive tomando como fecha del conocimiento pleno de las actuaciones, cuya anulación se depreca en la demanda, la fecha de notificación de la Sentencia de tutela proferida por el Juzgado Municipal de Pequeñas Causas laborales<sup>53</sup>, esto es el 1 de agosto de 2017<sup>54</sup> y habida cuenta que i) se presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría el 06 de febrero de 2018<sup>55</sup>, ii) que la constancia del fracaso de la diligencia fue expedida el 20 de febrero de 2018 y iii) que la demanda fue radicada el 21 de febrero de 2018, fuerza concluir que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho fue promovido por fuera del término dispuesto en la norma para el efecto y en consecuencia, se ha configurado el fenómeno jurídico de la caducidad.

En igual sentido, se recalca, el hecho que en el presente caso las pretensiones no consisten solo en el reconocimiento y pago de una prestación periódica dejada de percibir por la señora CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ, sino en la anulación de los actos administrativos que modificaron su situación laboral y prestacional y le hicieron perder el derecho a recibir el sobresueldo devengado por los directivos docentes o coordinadores que hoy reclama, especialmente los Decretos 0123 del 8 de marzo de 2006 y 0354 de 20 de noviembre de 2007 con los cuales se resolvió terminar el encargo que se le efectuó como coordinadora y se la ubicó en el cargo de docente, por lo cual se estima que la demanda tampoco podía promoverse en cualquier tiempo.

En mérito de lo expuesto, el **SE DISPONE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** el Auto Interlocutorio No. 281 del 28 de mayo de 2019 proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán, por lo expuesto.

<sup>53</sup> Con cuyo libelo se aportó – se itera - copia de todos y cada uno de los actos administrativos demandados

<sup>54</sup> Folio 206 del Cuaderno Principal No. 2

<sup>55</sup> Folios 295 a 297 del Cuaderno Principal No. 2

Expediente: 19001 33 31 001 2018 00048 01  
Demandante: CONSUELO ESPERANZA URBANO MUÑOZ  
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

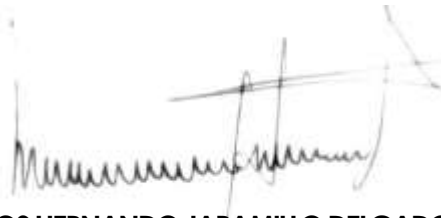
**SEGUNDO.-** En firme la presente providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**



**JAIRO RESTREPO CÁCERES**



**CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO**



**CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ**

**Firmado Por:**

**Jairo Restrepo Cáceres  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial  
División De Sistemas De Ingeniería  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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

Código de verificación: **ebcee449240c792b87311fb564976a9f1b4038dd0950eca601682fb63ff4fe8f**

Documento generado en 28/02/2022 01:47:43 PM

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



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

Popayán, veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ.

Expediente                    19001-23-33-002-2019-00346-00.  
Demandante                EMPAQUETADURAS Y EMPAQUES S.A.  
Demandado                MUNICIPIO- MIRANDA CAUCA.  
Medio de Control:        NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

Pasa a Despacho el proceso de la referencia para considerar la liquidación de las costas efectuada por la Secretaría del Tribunal.

Revisada la actuación se encuentra que la misma se ajusta a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 366 del Código General del Proceso, por lo que hay lugar a su aprobación.

Por lo expuesto, **SE DISPONE:**

**1.- APROBAR** la liquidación de costas realizada por la Secretaría del Tribunal Administrativo del Cauca, dentro del asunto de la referencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**El Magistrado,**

**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**

**Firmado Por:**

**Naun Mirawal Muñoz Muñoz  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial  
División De Sistemas De Ingeniería  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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

Código de verificación: **1fbb386b3c905e2bfcca38703256aae701fb5b2b2c3e2a34ef03b40380ff156e**  
Documento generado en 28/02/2022 10:49:32 AM

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



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

Popayán, veintidós (22) de febrero de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado ponente: JAIRO RESTREPO CÁCERES**

**Expediente: 19001 33 33 008 2017 00197 01**  
**Demandante: FRANCO HUMBERTO MARTÍNEZ PÉREZ**  
**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**  
**Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Auto Interlocutorio No. 037**

Dentro del presente asunto, el señor FRANCO HUMBERTO MARTÍNEZ PÉREZ, actuando por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, pretende se efectúen las siguientes declaraciones y condenas:

*“A). Que son NULAS por haber sido expedidos por FALSA MOTIVACIÓN, según los sustentos fácticos precedentes las Resoluciones RDP-001084 de enero 17 de 2017 y RDP-014824 de abril 097 de 2017 expedidas por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP – por medio de las cuales negó el derecho de SUSTITUCIÓN PENSIONAL VITALICIA a la que tiene derecho mi mandante FRANCO HUMBERTO ENRIQUEZ PEREZ en su condición de COMPAÑERO PERMANENTE de la causante LIBIA ELENA DAZA BEDON... fallecida el 13 de enero de 2013 en Popayán.*

*B). Que a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO se ordene a la demandada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP – al término de ejecutoria de la sentencia el RECONOCIMIENTO Y PAGO DE SUSTITUCIÓN DE PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES JUNTO CON LAS MESADAS CAUSADAS Y LAS SUCESIVAS a favor del demandante FRANCO HUMBERTO ENRIQUEZ PEREZ y demás emolumentos dejados de percibir inherentes a la pensión vitalicia sustituida, con efectividad desde la fecha del fallecimiento de su compañera permanente LIBIA ELENA DAZA BEDON.*

*C). Ordenar que las CONDENAS respectivas serán actualizadas aplicando los ajustes de valor (INDEXACIÓN) desde la fecha del óbito de la causante LIBIA ELENA DAZA BEDON hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso.*

*D). Que en caso de no efectuarse el pago en forma oportuna, la entidad demandada liquidará los INTERESES comerciales y moratorios a la máxima tasa establecida.*

Como fundamento de sus pretensiones, la parte actora enunció los siguientes hechos:

Que la señora LIBIA ELENA DAZA BEDON disfrutó hasta el momento de su muerte de una pensión de jubilación gracia obtenida como docente reconocida por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.



Expediente: 19001 33 33 008 2017 00197 01  
Demandante: FRANCO HUMBERTO MARTÍNEZ PÉREZ  
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Indicó que entre la señora DAZA BEDON y el demandante FRANCO HUMBERTO ENRÍQUEZ PÉREZ se conformó una unión marital de hecho desde el año 2000 hasta el 13 de enero de 2013, fecha del deceso de la primera.

Manifestó que el señor ENRÍQUEZ PÉREZ convocó a los herederos de la causante LIBIA ELENA DAZA BEDON a un proceso ordinario de "UNIÓN MARITAL DE HECHO", dentro del cual todos intervinieron a través de apoderado judicial y que dentro del asunto identificado bajo el radicado No. 19001 31 10 002 2013 00145 00 el Juzgado Segundo de Familia de Popayán dictó la Sentencia No. 65 del 1 de julio de 2016 en la cual se declaró la existencia de la unión marital de hecho y de una sociedad patrimonial entre el demandante y extinta señora DAZA BEDON.

Sostuvo que con la mencionada decisión, se le reconoció al señor ENRÍQUEZ PÉREZ la calidad de compañero permanente de la señora LIBIA ELENA, explicitándose además en la providencia que tanto la unión marital de hecho como la sociedad patrimonial pervivieron entre el año 2000 hasta el 13 de enero de 2013.

Determinó que el actor presentó ante la entidad demandada solicitud de reconocimiento y pago de sustitución pensional de pensión gracia, la cual fue denegada mediante Resolución No. RDP-001084 del 17 de enero de 2017. Asimismo, dijo que recurrió la referida actuación y que pese a que aportó copia del fallo en el que se determinaba su calidad de compañero permanente y los extremos temporales en que se prolongó dicha relación, la UGPP confirmó su decisión.

Por su parte, la entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda señalando que no le constaba la convivencia entre la causante LIBIA ELENA DAZA BEDON y el demandante FRANCO HUMBERTO ENRIQUEZ PÉREZ, la cual debía ser demostrada con pruebas pertinentes y conducentes.

Explicó la naturaleza jurídica de la pensión de sobrevivientes, su objeto y finalidad a la luz de la ley y la jurisprudencia, para luego determinar cuáles eran los requisitos estatuidos para que los beneficiarios pudieran acceder a la misma, expresando frente al caso concreto que *"...el grupo interno de trabajo penal, adscrito a la UGPP, mediante acta de fecha 2 de enero de 2015, informó que la Fiscalía 69 Seccional de Bogotá de delitos en Contra de Patrimonio Económico, dentro de la investigación frente al delito de fraude procesal emitió orden de archivo, en la cual se señaló: "finalmente señala que el informe investigativo inicial se informe que el investigador en sus ingentes esfuerzos en pro de verificar la petición del reclamante logró establecer que por lo menos en los últimos cinco años de vida de la beneficiaria pensionada no hubo convivencia permanente lo que se corroboró con lo manifestado por las señoras MARÍA ESTELA ORJUELA, MARÍA FERNANDA CAMPO DAZA, SOFIA BEDOYA, MARTHA LUCIA CERON PIAMBA y AMANDA DAZA". Los anteriores testigos, concluyeron en que nunca vieron a la señora LIBIA ELENA DAZA BEDON, con marido, esposo o hijos, que por lo contrario siempre la vieron sola, en su gran mayoría de tiempo acompañada por sus hermanas (sic) y sobrinos, por lo tanto, se desvirtúa totalmente la convivencia, por ello no se puede tener certeza que hayan convivido los últimos 5 años anteriores a la fecha de fallecimiento de la citada causante"*.

En igual sentido, puso de presente que en el Dictamen de Seguridad CYZA del 109 de octubre de 2013 se anotó que *"DE ACUERDO A INFORME INVESTIGATIVO No. 3180 DE 2013, SE CIERRA INCONFORME PARA FRANCO HUMBERTO ENRIQUEZ PEREZ EN CALIDAD DE COMPAÑERO."*

Recalcó que en la declaración extra juicio presentada por el demandante se señaló como fecha de inicio de la convivencia con la causante DAZA BEDON el mes de octubre del año 1983 hasta la fecha de su fallecimiento, lo cual contrariaba lo

Expediente: 19001 33 33 008 2017 00197 01  
Demandante: FRANCO HUMBERTO MARTÍNEZ PÉREZ  
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

señalado en la sentencia de 01 de julio de 2016 en el entendido que en ella se establecía otra fecha de inicio de la convivencia.

Ahora, en el recurso de alzada presentado en contra de la Sentencia No. 011 proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán en la Audiencia inicial celebrada el 21 de enero de 2020 por la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, la entidad demandada sostuvo una vez más que dentro del sub judice no estaba acreditado el requisito de convivencia de 5 años entre la causante y el actor.

Encontrándose el asunto a Despacho para fallo, advierte la Sala<sup>1</sup> la necesidad de practicar una prueba de oficio, teniendo en cuenta que en este estado del proceso, en el plexo obra el acta de la Audiencia pública del 01 de julio de 2016 practicada por el Juzgado Segundo de Familia de Popayán en la que es posible evidenciar la parte resolutive de la Sentencia No. 65 proferida por dicho despacho, no así las piezas del expediente identificado bajo el radicado No. 19001 31 10 002 2013 00145 00 ni la totalidad del mencionado fallo.

En igual sentido, también se echa de menos la copia de la investigación penal adelantada por la Fiscalía 69 Seccional de Bogotá de delitos contra el Patrimonio Económico por la posible comisión del delito de fraude procesal, y la investigación llevada a cabo al interior de la UGPP – *para efectos de establecer la convivencia del reclamante con la causante* - a las que se alude en la Resolución No. RDP 001084 del 17 de enero de 2017, en cuyo contenido se motivó el acto en mención y se planteó la defensa de la entidad demandada.

En los términos del artículo 213 del C.P.A.C.A., *“En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad... Además, oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda.”*

Conforme lo enunciado, se requerirá al Juzgado Segundo de Familia de Popayán para que allegue copia íntegra del expediente identificado bajo el radicado No. 19001 31 10 002 2013 00145 00, a la Fiscalía 69 Seccional de Bogotá de delitos contra el Patrimonio Económico para que allegue copia de la investigación penal adelantada en contra del señor FRANCO HUMBERTO ENRÍQUEZ PÉREZ identificado con cédula de ciudadanía No. 4.625.451, por la posible comisión del delito de fraude procesal y a la UGPP para que remita copia de la investigación adelantada al interior de la entidad para efectos de establecer la convivencia del señor FRANCO HUMBERTO ENRÍQUEZ PÉREZ con la causante. Lo anterior, teniendo en cuenta que estos medios de prueba son necesarios para llegar a la realidad material de la situación jurídica planteada en el sub lite.

Por lo expuesto, **SE DISPONE:**

**PRIMERO.- OFICIAR** al Juzgado Segundo de Familia de Popayán para que allegue copia íntegra del expediente identificado bajo el radicado No. 19001 31 10 002 2013 00145 00, bien sea en medio físico o magnético.

Para allegar la documentación referenciada, se concede un término de 10 días<sup>2</sup>.

**SEGUNDO.- OFICIAR** a la Fiscalía 69 Seccional de Bogotá de delitos contra el Patrimonio Económico para que allegue copia de la investigación penal

<sup>1</sup> La Sala de decisión es competente para decretar pruebas de oficio, en atención de lo normado en el literal d del numeral 2 del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el Artículo 20 del Decreto 2080 de 2021.

<sup>2</sup> Artículo 213 del C.P.A.C.A.

Expediente: 19001 33 33 008 2017 00197 01  
Demandante: FRANCO HUMBERTO MARTÍNEZ PÉREZ  
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

adelantada en contra del señor FRANCO HUMBERTO ENRÍQUEZ PÉREZ identificado con cédula de ciudadanía No. 4.625.451, por la posible comisión del delito de fraude procesal.

Para allegar la documentación referenciada, se concede un término de 10 días<sup>3</sup>.

**TERCERO.- OFICIAR** a la UGPP para que allegue copia de la investigación penal adelantada por la Fiscalía 69 Seccional de Bogotá de delitos contra el Patrimonio Económico por la posible comisión del delito de fraude procesal y de la investigación adelantada al interior de la UGPP para efectos de establecer la convivencia del señor FRANCO HUMBERTO ENRÍQUEZ PÉREZ con la causante.

Para allegar la documentación referenciada, se concede un término de 10 días<sup>4</sup>.

**CUARTO.-** Las comunicaciones se enviarán por la Secretaría de la Corporación, a través de correo electrónico.

**QUINTO.-** De los documentos allegados, **CORRER** traslado a las partes, de conformidad con los artículos 110 y 170 del CGP.


**CUARTO.- CUMPLIDO** lo anterior, pásese el asunto al Despacho del magistrado sustanciador.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Los Magistrados,



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

Firmado Por:

<sup>3</sup> Artículo 213 del C.P.A.C.A.

<sup>4</sup> Artículo 213 del C.P.A.C.A.

**Jairo Restrepo Caceres**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**  
**División De Sistemas De Ingeniería**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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

Código de verificación: **b11d6889316357480ec48e17f10acb979a060f3fb12d521900494f5f43c1bef7**

Documento generado en 28/02/2022 01:47:44 PM

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



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

Expediente: 19001-33-33-003-2018-00219-01.  
Demandante: PATRICIA CEPEDA QUILINDO Y OTROS.  
Demandado: E.S.E. POPAYAN  
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

Pasa a Despacho el proceso de la referencia para considerar la admisión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la Sentencia No. 261 del 14 de diciembre de 2020, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán.

Es del caso tener en cuenta que con la Ley 2080 de 2021, por medio de la cual se modifica la Ley 1437 de 2011, en su artículo 67, numeral 5 establece:

*“Artículo 67. Modifíquese el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

*... 5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.”*

Una vez revisado el asunto, en vista de que el recurso de apelación fue presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021 de 25 de enero del 2021, se le imprimirá el trámite anterior, esto es, una vez en firme el auto que admite el recurso de apelación, se de paso a considerar el pronunciamiento frente a las pruebas de segunda instancia si a ello hubiere lugar o el traslado alegatos de conclusión.

Lo anterior en virtud del mandato previsto en el artículo 86 inciso 3º de la Ley 2080 de 2021, el cual determina:

*“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.*

*Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas.*

*De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.*

**En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones. (negritas fuera del texto)"**

En este orden de ideas, en razón a que el recurso de apelación en cita se interpuso y sustentó en tiempo oportuno, se dimitirá de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA.

Por lo expuesto, **se DISPONE:**

**PRIMERO.- ADMITIR** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la Sentencia No. 261 del 14 de diciembre de 2020, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Popayán.

**SEGUNDO.- ORDENAR** la notificación de la presente providencia al Ministerio Público para los fines consagrados en el artículo 303 de CPACA.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, continúese por Secretaría con el trámite pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**El Magistrado**

**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**

Firmado Por:

**Naun Mirawal Muñoz Muñoz**

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**  
**División De Sistemas De Ingeniería**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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

Código de verificación: **c282bb1672137e8f6bfdad0073b8cf11169d988cc6cf2c8b9dd6fd8fdda93cec**  
Documento generado en 28/02/2022 10:49:30 AM

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