



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA

ESTADOS DE 7 DE DICIEMBRE DE 2022

**LOS AUTOS PROFERIDOS DENTRO DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS EN EL PRESENTE
CUADRO DE ESTADOS, SE ADJUNTAN A ESTE DOCUMENTO.
MAGISTRADA PONENTE, DRA. ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA – DESPACHO 06**

	No RAD	MEDIO DE CONTROL	PARTES	PROVIDENCIA
1	2022- 00118	AP	Demandante: Distrito de Tumaco Demandado: Invias y otros	Abstenerse de imponer sanción por desacato a los señores Guillermo Toro Acuña y María Pilar Cerón Benavides, en su condición de Director General del Invias y Directora Territorial Nariño del Invias, respectivamente, por las razones expuestas en la presente providencia.
2	2022- 00106	Impedimento	Demandante: Mónica Teresa Hidalgo Oviedo Demandado: Procuraduría General de la Nación	Negar el impedimento planteado por el Juez Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, que extendió a los jueces administrativos de ese circuito judicial. Devolver el presente asunto al juzgado de origen, para lo de su cargo.
3	2021 - 00120 (10900)	NRD	Demandante: Karen Andrea Ruales Yela Demandado: Hospital Lorencita Villegas de Santos ESE	Confirmar la decisión apelada, por las razones expuestas en esta providencia.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

Pasto, dos (2) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja

Proceso: Incidente de desacato acción popular
Radicación: 2022-00118
Demandante: Distrito de Tumaco
Demandado: Invías y otros
Asunto: Resuelve incidente de desacato

1. ANTECEDENTES:

Mediante auto del 16 de septiembre de 2022, proferido dentro del presente asunto, se dispuso lo siguiente:

“SEGUNDO: En consecuencia, ordenar al Instituto Nacional de Vías – INVIAS, lo siguiente:

1. En el evento de que ya existan los estudios y diseños para el mantenimiento de la ruta 1001, en especial, de los puentes El Pindo y El Morro que atraviesan el Distrito de Tumaco, y que los mismos cumplan los requisitos técnicos y legales vigentes sobre la materia, deberá iniciar dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, toda la gestión administrativa y presupuestal para adelantar los procesos de contratación que se requieran para la ejecución y materialización de las obras de mantenimiento e intervención de los puentes de El Pindo y El Morro. Para el efecto deberá respetar de manera estricta los términos de contratación y ejecución de las obras.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

2. En caso de que aún no existan estudios ni diseños para el mantenimiento de la ruta 1001, en especial, de los puentes El Pindo y El Morro que atraviesan el Distrito de Tumaco, el Invías, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, deberá iniciar todos los trámites o actuaciones administrativas y financieras para adelantar la contratación de la elaboración de los estudios y diseños para la intervención y mantenimiento de los puntos críticos de la ruta 1001, es decir, de los puentes de El Pindo y El Morro del Distrito de Tumaco. Una vez cuente con los estudios y diseños correspondientes, deberá iniciar de manera inmediata con las gestiones contractuales para la ejecución de la obra, en estricto cumplimiento de los términos legales.

Mientras se llevan a cabo los procesos contractuales, a fin de evitar accidentes en la vía, el Invías deberá señalizar los puntos críticos para que la ciudadanía pueda tomar las precauciones del caso, así como también realizar obras de urgencia, como, por ejemplo, taponamiento de huecos o de otras que permitan minimizar los daños que presentan las estructuras, mientras se adelantan las gestiones para la ejecución del mantenimiento e intervención de los puentes de El Pindo y El Morro en el Distrito de Tumaco.”

En escrito radicado el en octubre del presente año, el apoderado del Distrito de Tumaco presentó incidente de desacato alegando que tras superarse el término de quince días concedido al INVÍAS para el cumplimiento de la medida cautelar, la entidad no ha dado cumplimiento a la misma.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

En auto del 28 de octubre de 2022, esta Corporación dio apertura al incidente de desacato en contra de los señores Guillermo Toro Acuña, en su condición de Director General del Invías y María del Pilar Cerón Benavides, en su condición de Directora Territorial Nariño de la misma entidad. En dicho auto se ordenó correr traslado a los incidentados para que ejercieran su derecho de defensa e informaran acerca del cumplimiento de las órdenes impuestas en el auto del 16 de septiembre de 2022, mediante el cual se dictó una medida cautelar.

El auto de apertura fue notificado personalmente el día 31 de octubre de 2022, entre otros, a los correos gtoro@invias.gov.co y mceron@invias.gov.co, los cuales corresponden a los correos personales de la parte incidentada.

El 2 de noviembre de 2022, la parte incidentada dio respuesta a lo requerido por esta autoridad judicial, aportando pruebas para su defensa.

1.2. Contestación parte incidentada:

Si bien los incidentados no dieron contestación expresa al desacato, sí lo hizo el Invías a través de su apoderado judicial, mediante oficio remitido el 2 de noviembre de 2022 al correo del despacho. Del



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

informe en mención, en cuanto al cumplimiento de las órdenes impuestas como medida cautelar, se resalta lo siguiente:

En lo que respecta a los ordinales primero y segundo, señaló que Invías y Findeter suscribieron el contrato interadministrativo No. 2177 de 2021, dentro del cual se encontraban siete proyectos priorizados bajo el programa de reactivación 2.0, que a su vez comprendía el proyecto Tumaco- Pedregal, *“corredor localizado en la región del pacífico y la cual se encuentra constituida por los tramos 1001 y 1002, y cuya longitud es de aproximadamente de 246 km”*; que en dicho contrato se asignaron recursos para atender las obras de mantenimiento de los puentes El Pindo y El Morro, ya que se trata de un acuerdo de mejoramiento y mantenimiento; que Findeter prestaría el servicio requerido por Invías para el desarrollo de programas priorizados a través de la financiación mediante programas de operaciones de crédito, administración de recursos y asistencia técnica, lo cual permitiría contar con los recursos requeridos para la ejecución de los proyectos priorizados y definidos por Invías.

Explicó que el contrato en mención se celebró el 22 de diciembre de 2021, cuenta con una orden de inicio del 1 de abril del 2022 y tiene un valor de \$1.358.212.115.505, destinados a priorizar siete proyectos, en los cuales se encuentra el tramo de Túquerres-Samaniego y Tumaco – Pedregal en Nariño. Que suscrito dicho contrato, la Gerencia de Alianzas Regionales del Invías y Findeter



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

iniciaron estructuración del proyecto para llevar a cabo la contratación de las obras, realizando una proyección de los documentos necesarios y efectuando la visita técnica correspondiente a los corredores mencionados; que el proyecto ya estaba estructurado, se denominaba ***“MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO, GESTIÓN PREDIAL, SOCIAL Y AMBIENTAL SOSTENIBLE EN LOS CORREDORES TUMACO - PEDREGAL Y TÚQUERRES – SAMANIEGO, EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, EN MARCO DE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, MEDIANTE EL PROGRAMA VÍAS PARA LA CONEXIÓN DE TERRITORIOS, EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA REACTIVACIÓN 2.0”***, el cual incluye la revisión, ajuste, complementación y/o elaboración de estudios y diseños, y estaba en etapa de revisión para licitación. Según lo manifestado en el informe, el alcance del proyecto sería el siguiente:

“Revisión, ajuste y/o complementación y/o elaboración de estudios y diseños en los tramos priorizados por el INVIAS y FINDETER. • Mejoramiento del corredor Tumaco – Pedregal y el corredor Túquerres – Samaniego, en los tramos priorizados por el INVIAS y FINDETER. El Mejoramiento por el corredor de Tumaco incluye la atención de puentes (Morro y El Pindo) • Mantenimiento periódico de vía a lo largo de los corredores en los tramos priorizados por el INVIAS y FINDETER. • Componente Gestión ambiental (Trámite y obtención de Licencia si aplica) •



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

Componente Gestión predial. • Componente Gestión social. • Componente Gestión sostenibilidad. • Atención de emergencias durante el plazo del contrato y a lo largo de los corredores”

Manifestó además que el proyecto contaba con vigencias futuras hasta el año 2028, pero que *“en el marco de la financiación y funciones establecidas a Findeter para la ejecución de los proyectos a través del contrato interadministrativo 2177 de 2021, se encuentra la de realizar la gestión requerida para la financiación del proyecto, con el fin de poder lograr la ejecución en un plazo máximo de 48 meses”*; que se estaban adelantando las gestiones para la consecución de crédito con la banca comercial para adelantar las obras y su ejecución en un término de 40 meses, en virtud de lo cual, concluye que la entidad accionada ha realizado las actividades de gestión necesarias para efectuar el mejoramiento del corredor Tumaco- Pedregal en los tramos priorizados por el Invías y Findeter, que implica además el mejoramiento de los puentes de El Pindo y El Morro.

En lo que respecta al inciso segundo del ordinal segundo del auto que impuso la medida cautelar, la entidad realizó el parcheo de los baches presentes en el puente de El Morro y en el puente de El Pindo, aclarando que en ningún momento el paso urbano de la ruta 1001 había sido cerrado por infraestructura salvo los bloqueos realizados por la comunidad por razones ajenas al estado de los



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

puentes; que de hecho, el intercambio comercial terrestre y el turismo a las playas de la zona ha permanecido sin detenerse; que si bien existían algunas fallas en el paso de los puentes, la circulación de vehículos no se había suspendido y el tránsito se desarrollaba con normalidad por los dos carriles.

Adicionalmente manifestó que no se requería señalización preventiva, porque el problema quedaba mitigado con un plan tapa huecos adelantado los días 18 y 19 de octubre de 2022.

2. CONSIDERACIONES:

Corresponde a la Sala determinar si la parte incidentada incurrió o no en desacato de la orden judicial proferida en el auto del 16 de septiembre de 2022.

3.3. Marco normativo:

3.3.1. Del desacato en la acción popular:

En lo que concierne al desacato, la Ley 472 de 1998 únicamente señala, frente al incumplimiento de la orden judicial emitida dentro de una acción popular que, la autoridad a quien le corresponde el cumplimiento incurre en multa de hasta 50 salarios mínimos, conmutables con hasta 6 meses de arresto, sin perjuicio de las sanciones penales a las que hubiere lugar.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

De conformidad con el Consejo de Estado, el desacato en una acción popular es un poder disciplinario que se ejerce ante el incumplimiento de una orden proferida dentro del trámite de una acción popular, el cual culmina con una decisión de sanción o absolución, previo trámite incidental, y es por eso que a través del mismo se debe analizar la responsabilidad subjetiva del funcionario encargado del cumplimiento de la orden, teniendo en cuenta también las circunstancias de justificación de la omisión¹.

En lo que concierne a la finalidad del desacato, la misma Corporación explicó que era ***“lograr el acatamiento de la orden impartida por el juez constitucional, para lo cual cuenta con la posibilidad de sancionar al responsable o responsables de ese incumplimiento, teniendo en consideración el elemento subjetivo de la responsabilidad, en razón a que resulta necesario determinar el grado de tal responsabilidad, a título de culpa o dolo, de la persona o personas que estaban obligadas a actuar en pro del cumplimiento de la sentencia; además de demostrar la inobservancia de la orden.”***²

No obstante, también resaltó que la sanción no solo depende de la inobservancia del plazo determinado para el cumplimiento de la orden judicial, sino que es necesario demostrar la ***“renuencia, negligencia o desidia en acatarla por parte de la persona***

¹ Consejo de Estado. Providencia del 20 de febrero de 2020. Rad. No. 85001-23-33-000-2015-00323-05(AP)A. M.P: Hernando Sánchez Sánchez.

² Ídem.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

encargada de su cumplimiento” es decir, los elementos objetivos y subjetivos, al igual que en el trámite de desacato de una acción de tutela y, por tanto, esto “garantiza que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del desacato.”³

Adicionalmente, el máximo órgano de lo contencioso administrativo ha esclarecido las reglas que debe tenerse en cuenta al momento de tramitar un incidente de desacato dentro de una acción popular, en los siguientes términos:

“i) El incidente de desacato procede de oficio o a solicitud de parte.

ii) El trámite se inicia con el auto de apertura del incidente de desacato contra la persona natural encargada de cumplir la orden impartida por el juez de la acción popular.

Esta providencia debe individualizar, en debida forma, a la persona responsable del cumplimiento para efectos de garantizar el debido ejercicio de los derechos de contradicción y de defensa.

Es importante recordar que la sanción por desacato es personal y no institucional; es decir, la apertura del incidente no se debe realizar contra la institución, la dependencia o el cargo en abstracto, sino individualizada respecto de quien está obligado

³ Ídem.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

al cumplimiento de la orden impartida en la providencia presuntamente incumplida. Asimismo, la providencia debe conceder un plazo razonable para que la persona dé cuenta de la razón por la cual no ha cumplido la orden impartida y presente sus argumentos de defensa.

iii) La providencia de apertura del incidente debe ser notificada, en debida forma, a la persona contra la cual se haya iniciado el respectivo trámite incidental.

iv) En caso que se haya solicitado la práctica de pruebas, el juez deberá proveer sobre estas, para lo cual determinará si son conducentes, pertinentes y útiles. Asimismo, decretadas las pruebas, el juez fijará un plazo para su práctica, acorde con los principios que rigen el trámite de las acciones populares.

v) Una vez practicadas las pruebas, el juez procederá a resolver el incidente de desacato, conforme a los parámetros expuestos en esta providencia, para lo cual deberá verificar si se acreditan los elementos objetivo y subjetivo; es decir, que el incumplimiento objetivo es atribuible a la persona, en virtud de un vínculo de causalidad -culpa o dolo-, propios del régimen sancionatorio.

En todo caso, la sanción que se imponga debe ser personal, proporcional, y establecer en forma precisa el monto de la misma. Asimismo, solamente se podrá sancionar la persona



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

respecto de la cual se inició el incidente de desacato, garantizándole sus derechos de contradicción y de defensa.

vi) La providencia que resuelva el incidente de desacato deberá ser notificada en debida forma.

vii) En caso de haberse impuesto sanción, el juez deberá remitir el expediente en consulta al superior.

viii) Y, el trámite de desacato tiene por objeto el cumplimiento de las órdenes impartidas en la providencia y no la sanción en sí misma.

[...]

la Sala concluye que la sanción impuesta en sede de desacato recae sobre la persona que incumple la orden judicial o aquella que “[...] tenga la representación de la persona jurídica a la cual se le impartió la orden de amparo [...]” de los derechos colectivos, pues es respecto de esta que se debe analizar la conducta respectiva y frente al cual tendría efecto persuasivo la imposición de la sanción’⁴

De conformidad con las premisas normativas y jurisprudenciales citadas, se decidirá el caso concreto.

⁴ Ídem.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

3.2. Caso concreto:

A fin de resolver el incidente de desacato que ocupa a la Sala, se analizará el cumplimiento de los requisitos dentro del presente trámite:

El incidente de desacato fue promovido por el apoderado del Distrito de Tumaco, pues, presuntamente, el Invías no había dado cumplimiento a las medidas cautelares adoptadas en el auto del 16 de septiembre de 2022, pues desde el mes de abril del 2022 se había solicitado la asignación de recursos para la intervención de la Ruta 1001 y de los puentes de El Pindo y El Morro, sin solución, lo cual evidenciaba la intención de no intervenir dicho tramo.

En virtud de lo anterior, esta Corporación profirió auto del 28 de octubre de 2022, en el cual se identificó e individualizó a la parte incidentada, siendo los señores Guillermo Toro Acuña y María Pilar Cerón Benavides, en su condición de Director General del Invías y Directora Territorial Nariño del Invias, respectivamente, los encargados de dar cumplimiento a la orden judicial, pues el señor Toro Acuña, en su calidad de Director, ejerce la representación legal de la entidad, y la señora Cerón Benavides, Directora Territorial, es la responsable de realizar las obras de mejoramiento rutinario y demás aspectos relacionados con el territorio de Nariño dentro del Invías, conforme se desprende del informe que obra en el archivo 54 del expediente digital.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

El auto anterior fue notificado a los correos de las partes y de los incidentados. Notificada la providencia, se radicó vía electrónica el informe del Invías, en el cual se alegó el cumplimiento de la orden judicial y se aportaron pruebas documentales al plenario.

Así las cosas, se constata que el Tribunal ha garantizado el debido proceso de las partes en el trámite incidental, cumpliendo con las reglas que fueron expuestas en el acápite normativo; en ese orden, se procede a analizar la responsabilidad objetiva y subjetiva del incidentado frente al incumplimiento de la orden judicial del 16 de septiembre de 2022 proferida dentro de la acción popular de la referencia.

Para efecto de lo anterior, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- En el auto del 16 de septiembre de 2022, esta Corporación decretó unas medidas cautelares a favor del actor popular, a fin de que sean cumplidas por el Invías, en los siguientes términos:

“1. En el evento de que ya existan los estudios y diseños para el mantenimiento de la ruta 1001, en especial, de los puentes El Pindo y El Morro que atraviesan el Distrito de Tumaco, y que los mismos cumplan los requisitos técnicos y legales vigentes sobre la materia, deberá iniciar dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, toda la gestión administrativa y presupuestal para adelantar los procesos de contratación



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

que se requieran para la ejecución y materialización de las obras de mantenimiento e intervención de los puentes de El Pindo y El Morro. Para el efecto deberá respetar de manera estricta los términos de contratación y ejecución de las obras.

2. En caso de que aún no existan estudios ni diseños para el mantenimiento de la ruta 1001, en especial, de los puentes El Pindo y El Morro que atraviesan el Distrito de Tumaco, el Invías, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, deberá iniciar todos los trámites o actuaciones administrativas y financieras para adelantar la contratación de la elaboración de los estudios y diseños para la intervención y mantenimiento de los puntos críticos de la ruta 1001, es decir, de los puentes de El Pindo y El Morro del Distrito de Tumaco. Una vez cuente con los estudios y diseños correspondientes, deberá iniciar de manera inmediata con las gestiones contractuales para la ejecución de la obra, en estricto cumplimiento de los términos legales.

Mientras se llevan a cabo los procesos contractuales, a fin de evitar accidentes en la vía, el Invías deberá señalizar los puntos críticos para que la ciudadanía pueda tomar las precauciones del caso, así como también realizar obras de



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

urgencia, como, por ejemplo, taponamiento de huecos o de otras que permitan minimizar los daños que presentan las estructuras, mientras se adelantan las gestiones para la ejecución del mantenimiento e intervención de los puentes de El Pindo y El Morro en el Distrito de Tumaco.”

- Dentro de los documentos aportados por el Invías se encuentra un memorando No. SGI-GAR 64817 DEL 19 de agosto de 2022, del Grupo de Gerencia de Alianzas Regionales del Invías, dirigido a la Dirección Territorial Nariño, en el cual se informa que el Invías y Findeter suscribieron contrato interadministrativo No. 2177 de 2021, en el que se encuentran priorizados 7 proyectos, uno de los cuales corresponde al corredor de la región pacífico constituido por los tramos 1001 y 1002; que dentro de dicho proyecto, fueron asignados recursos para atender obras de mantenimiento y mejoramiento de los puentes de El Pindo y El Morro, y que por el momento, la entidad estaba en proceso de elaboración de la documentación para el proceso de licitación, es decir, en etapa de elaboración de estudios previos con toda la documentación que ello implica,



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

para que una vez revisada y avalada, se remita a Findeter para el inicio del proceso de contratación (zip 074).

- También se encuentra el contrato interadministrativo No. 2177 de 2021 suscrito entre Findeter y el Invías, cuyo objeto es ***“prestar el servicio de financiación a través de crédito de redescuento, administración de recursos y asistencia técnica de los proyectos priorizados en el marco del programa vías para la conexión de territorios para el desarrollo, el crecimiento sostenible y la reactivación 2.0. del Instituto Nacional de Vías – Invías.”*** Según la cláusula segunda de dicho contrato, Findeter prestaría ***el servicio requerido por el Invías para el desarrollo de los programas priorizados a través de la financiación mediante operaciones de crédito de redescuento, administración de recursos y asistencia técnica”***, que por medio del servicio de financiación, se contaría ***“con los recursos requeridos para ejecutar los proyectos priorizados y definidos por el Invías,***



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

en el marco del programa vías para la conexión de territorios, el crecimiento sostenible y la reactivación”.

En la misma cláusula se identifican los proyectos a priorizar, dentro de los cuales se evidencia el proyecto No. 3, del corredor Tumaco- Pedregal y Túquerres – Samaniego, catalogado como red vial primaria.

En la cláusula cuarta, relacionada con la financiación, se identifica al proyecto del departamento de Nariño como ***“Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Tumaco – Pasto – Mocoa, de la transversal Tumaco- Mocoa en los departamentos de Nariño, Putumayo”***, con un monto que asciende a \$79.331.695.860 (zip 074).

- En memorando del 28 de septiembre de 2022, remitido por la Gerencia de Alianzas Regionales a la Dirección Territorial Nariño del Invías. En esa ocasión se informó que se estaba adelantando el proceso de adjudicación del proyecto



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

denominado ***“mejoramiento, mantenimiento, gestión predial, social y ambiental sostenible en los corredores Tumaco-Pedregal y Túquerres – Samaniego, en el Departamento de Nariño, en marco de la reactivación económica, mediante el programa vías para la conexión de territorios, el crecimiento sostenible y la reactivación 2.0”*** (zip 014).

- En el mismo memorando se informa que la Dirección Territorial Nariño era la responsable de realizar las obras de mantenimiento rutinario a través de las cooperativas que se manejan en el sector.
- Igualmente se aporta un informe de mitigación de baches en los puentes El Morro y El Pindo de Tumaco, suscrito por el ingeniero residente de administración vial de Velnec. En dicho documento se ponen de presente las actividades de parcheo de baches en los puentes de El Morro y El Pindo adelantadas los días 18 y 19 de octubre de 2022.

En el mentado informe se indicó que ya no se requería señalización preventiva en la zona de los puentes de El Pindo



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

y El Morro, pues el problema se había mitigado. Que las actividades comprendieron taponamiento de huecos, nivelación de un hundimiento, arreglo de un daño transversal a la vía cercana al puente del Morro. Que para todas esas labores contaron con mano de obra de la cooperativa de mantenimiento rutinario, supervisión de la administración vial y apoyo de la Secretaría de Movilidad para el manejo de tránsito del distrito de Tumaco.

Con el informe se acompañaron varias fotografías que daban cuenta de las actividades realizadas en los puentes. (zip 074)

Visto lo anterior, es necesario pronunciarse sobre la responsabilidad objetiva de la parte incidentada, en los siguientes términos:

En cuanto a las personas encargadas de cumplir las órdenes dictadas como medidas cautelares, ya se explicó que al estar dirigidas al Invías, los responsables de su cumplimiento son su representante legal y la directora de la Territorial Nariño, que para el caso son los señores Guillermo Toro Acuña y María Pilar Cerón Benavides, respectivamente, quienes ocupan los cargos en mención,



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

fueron debidamente identificados y vinculados al presente trámite como parte incidentada.

En lo que respecta a las obligaciones impuestas en el auto que decreta medidas cautelares, se observa que en el ordinal segundo del auto cautelar se imponen tres órdenes: la primera, que dentro de los quince días siguientes a la notificación del auto, la entidad en mención de inicio a toda la gestión administrativa y presupuestal para adelantar los procesos de contratación que se requieran para la ejecución de las obras de mantenimiento e intervención de los puentes, respetando términos de contratación. Esta orden únicamente se debía cumplir si al momento de dictar la medida cautelar, existían los estudios y diseños para el mantenimiento de la ruta 1001, incluyendo los puentes de El Pindo y El Morro.

Si tales estudios o diseños no existían, el Invías debía dar cumplimiento al segundo numeral, esto es, que dentro de los 15 días siguientes a la notificación del auto cautelar, iniciara todos los trámites o actuaciones administrativas y financieras para adelantar la contratación de la elaboración de estudios y diseños para la



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

intervención y mantenimiento de los puntos críticos de la ruta 1001, es decir, de los puntos El Pinto y El Morro de Tumaco.

Lo anterior, porque en el escrito de demanda y de solicitud de medida cautelar, la parte accionante informó que anteriormente se habían adelantado unos estudios y diseños para la intervención de los puntos críticos de la ruta 1001, pero según un documento del Invías aportado por el accionante, estos estudios debían actualizarse, por lo que no se tenía certeza de si en realidad la entidad contaba con dichos estudios y diseños, máxime, cuando guardó silencio frente al traslado de la medida cautelar.

Adicionalmente, se ordenó que mientras se daba cumplimiento a la primera o segunda opción – ambas implican trámites contractuales- , el Invías debía señalizar los puntos críticos de la vía en los puentes de El Pinto y El Morro, para que la ciudadanía adopte las precauciones del caso, y realizar las obras de urgencia como el taponamiento de huecos y demás que permitieran minimizar los daños de dicha carretera.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Ahora bien, las dos primeras órdenes estaban destinadas para que, dentro del término de quince días, la entidad iniciara los trámites y gestiones para lograr cualquiera de las dos obligaciones, dependiendo de si existían o no los estudios previos referidos para el mantenimiento de los puentes de El Pindo y El Morro. Cabe aclarar que el plazo referido no se impuso con el fin de que en quince días el Invías culminara el trámite contractual para la ejecución de la obra o para que dentro de ese término se contrataran los estudios y diseños, sino para que de inicio a la gestión y trámite del proceso contractual o pre contractual, según el caso, lo cual implica gestionar recursos, preparar los documentos financieros, técnicos, jurídicos, y demás, entre otros, sin que eso de lugar a que se extienda en tiempo dicho proceso, pues se advirtió claramente en las órdenes que debía respetar los términos legales de contratación y ejecución de las obras.

Como el auto se notificó el 19 de septiembre de 2022, se entiende que las gestiones de la primera o segunda opción del ordinal segundo debían iniciarse a más tardar hasta el 12 de octubre de 2022.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Ahora, según la información brindada por el Invías dentro del trámite de desacato, la Sala entiende que la orden que correspondía cumplir a la entidad y, por ende, a los incidentados, era la contemplada en el numeral segundo, pues en ningún momento se mencionan los estudios y diseños que la parte accionante refirió – que por cierto datan del año 2008- de lo cual se deduce que estos no se tendrán en cuenta para las obras de la ruta 1001.

Así las cosas, se entiende que el Invías y, por ende, la parte incidentada tenían 15 días siguientes a la notificación del auto para iniciar los trámites y actuaciones administrativas y financieras para adelantar la contratación y elaboración de estudios y diseños para la intervención y mantenimiento de los puentes El Pindo y El Morro, para posteriormente, adelantar las gestiones contractuales y lograr la ejecución de la obra.

Ahora bien, como se observó líneas atrás, en el año 2021 el Invías suscribió un contrato con Findeter para el financiamiento de varios proyectos, entre los cuales se encuentra el mantenimiento de la ruta 1001 – tramo Tumaco – Pedregal, que incluye a su vez el mejoramiento y atención de los puentes de El Morro y El Pindo. Adicionalmente, según información del grupo de alianzas territoriales,



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

el proyecto se denomina “**MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO, GESTIÓN PREDIAL, SOCIAL Y AMBIENTAL SOSTENIBLE EN LOS CORREDORES TUMACO - PEDREGAL Y TÚQUERRES – SAMANIEGO, EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO, EN MARCO DE LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, MEDIANTE EL PROGRAMA VÍAS PARA LA CONEXIÓN DE TERRITORIOS, EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA REACTIVACIÓN 2.0**” y actualmente se encuentra estructurado y en revisión para la etapa de licitación.

Lo anterior significa que la entidad accionada y, por ende, los incidentados, han adelantado las gestiones pre contractuales y contractuales para el proyecto de mejoramiento de la ruta 1001 y en especial, para la intervención de los puentes de El Pindo y El Morro, encontrándose en etapa de revisión para adelantar el proceso de licitación para adjudicar la intervención de los puntos mencionados, lo cual supera la orden del numeral segundo. Por lo anterior, encuentra la Sala que, frente a esta orden, no se configura el criterio objetivo, luego, no es procedente examinar el criterio subjetivo.

Por otra parte, en lo que respecta a la tercera orden, es decir, la de adelantar las obras urgentes mientras se adelantan los procesos contractuales de los numerales anteriores, no se determinó un plazo para la realización de tales actuaciones; no obstante, se indicó que ello se llevaría a cabo “mientras se materializa la orden anterior y se



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

llevan a cabo los procesos contractuales”, de lo cual se entiende que las obras urgentes también debían realizarse dentro de los 15 días siguientes a la notificación del auto, y además, durante el tiempo que el Invías se tarde en los trámites contractuales, pues se trata de obras que pueden requerirse en cualquier momento hasta que se inicie la ejecución de la obra.

Tal y como se relacionó anteriormente, el Invías acreditó haber adelantado actividades de parcheo, nivelación de hundimiento y arreglo de daños transversales en los puentes de El Pinto y el Morro. Si bien dichas obras se llevaron a cabo entre el 18 y 19 de octubre de 2022, esto es, superados los 15 días siguientes a la notificación del auto, lo cual inicialmente daría lugar al incumplimiento del plazo-criterio objetivo- lo cierto es que la diferencia entre fechas no es considerable y además, ya se acreditó el cumplimiento de dicha medida, situación que impide la configuración del criterio subjetivo.

No obstante, se advierte a la parte incidentada y al Invías que deben continuar garantizando la ejecución de obras urgentes en la medida que las vías de los puentes El Pinto y El Morro lo requieran, hasta tanto inicie la ejecución de la obra de mantenimiento de dichos puntos, incluidas en el proyecto de mantenimiento de la ruta 1001, tramo Tumaco – Pedregal.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Así las cosas, teniendo en cuenta que el objeto del incidente de desacato en materia de acción popular no es la sanción en sí misma, sino obtener el cumplimiento de las órdenes judiciales -pues solo así se garantiza la protección frente a los intereses colectivos invocados en la acción popular-, la Sala considera que si inicialmente hubo un incumplimiento parcial de lo dispuesto en el auto del 16 de septiembre de 2022, mientras se surtía el presente trámite la parte incidentada demostró el acatamiento de la medida cautelar decretada en dicha providencia, y por ende, en esta oportunidad no hay lugar a la imposición de la sanción por desacato.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Segunda de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

DECIDE:

PRIMERO: Abstenerse de imponer sanción por desacato a los señores Guillermo Toro Acuña y María Pilar Cerón Benavides, en su condición de Director General del Invias y Directora Territorial Nariño del Invias, respectivamente, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO.- Comunicar a las partes lo dispuesto. Por secretaría se comunicará a los correos electrónicos de los sujetos procesales.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala de la fecha.



ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA

Magistrada



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Magistrado

Con Salvamento de Voto



SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY

Magistrada



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Pasto, dieciocho (18) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 2022-106
Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Mónica Teresa Hidalgo Oviedo
Demandado: Procuraduría General de la Nación
Tema: Resuelve impedimento

La Sala decide sobre el impedimento manifestado por el señor Juez Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, el cual extendió a los demás jueces administrativos del mismo circuito.

ANTECEDENTES

A través de apoderado judicial, la señora Mónica Teresa Hidalgo Oviedo presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, a fin de que se declare la nulidad del acto administrativo ficto que se derivó de la no respuesta a la petición presentada ante la Procuraduría General de la Nación el día 6 de febrero de 2020, mediante el cual se negó el reconocimiento y reliquidación de la bonificación por compensación *“hasta completar sus ingresos laborales totales anuales en un equivalente al ochenta (80%) de lo que por todo concepto devenga un Magistrado de Alta Corte, incluyendo para la determinación de la prima especial mensual consagrada en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 que éstos devengan, los ingresos laborales de éstos, las cesantías y demás emolumentos de los Congresistas, que iguala salarialmente un Magistrado de Alta Corte con un miembro del Congreso, (ii) la reliquidación y pago de las diferencias existentes entre lo pagado por esa entidad y lo debido pagar por concepto de bonificación por compensación, al tenerse en cuenta para la determinación de la prima especial mensual prevista en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, que se reconoce y paga a los Magistrados de Alta Corte, las cesantías y demás emolumentos laborales anuales percibidos por los Congresistas, y (iii) la indexación de los dineros debidos de acuerdo al I.P.C., así como el reconocimiento de intereses moratorios.”*

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó lo siguiente:

“SE CONDENE a la NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a reconocer, reliquidar y pagar a mi defendido desde el 01 de septiembre de 2016 hasta el 11 de junio de 2018, las diferencias existentes entre el valor pagado por concepto de bonificación por compensación y el debido pagar al incluirse en su establecimiento las cesantías y sus intereses, así como la totalidad de ingresos laborales anuales percibidos por un Congresista, para la determinación de la prima especial de servicios consagrada en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, de la que son beneficiarios los Magistrados de las Altas Cortes.”

El Juez Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, se declaró impedido para conocer, tramitar y resolver el presente asunto, aduciendo para tal fin que estaba inmerso en la causal prevista en el numeral 1º del art. 141 del Código General del Proceso.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Lo anterior, por cuanto estimó que al desempeñarse como funcionario de la Rama Judicial en calidad de juez administrativo, la bonificación judicial y la prima especial de servicios era un emolumento que devengaba como funcionario de la entidad en mención, por lo que los pronunciamientos que se realizaran frente a dichas prestaciones, podían incidir en eventuales reclamos que en el mismo sentido realizaran los jueces administrativos de todo el circuito de Pasto, por lo que alegó encontrarse incurso en la causal primera de impedimento consagrada en el art.141 del CGP, impedimento que extendió a los demás jueces del circuito.

CONSIDERACIONES

El art. 131 de la Ley 1437 de 2011 establece para el trámite de los impedimentos, entre otras, la siguiente regla:

“si el juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces administrativos, pasará el expediente al superior expresando los hechos en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento, el tribunal designará conjuez para el conocimiento del asunto”.

Por su parte, el numeral 1° del artículo 141 del Código General del Proceso, señala como causal de recusación o impedimento:

“Tener el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil interés directo o indirecto en el proceso”.

En la causal de impedimento antes transcrita, debe entenderse por “*interés*” cualquier motivo que oriente o incline el ánimo del juzgador hacia una determinada decisión dentro del respectivo proceso, con la consiguiente afectación de la imparcialidad que debe caracterizarlo.

En el caso bajo examen, la Sala advierte que las pretensiones que persigue la parte demandante recaen sobre la reliquidación y pago de las diferencias que existen entre ***“el valor pagado por concepto de bonificación por compensación y el debido pagar al incluirse en su establecimiento las cesantías y sus intereses, así como la totalidad de ingresos laborales anuales percibidos por un Congresista, para la determinación de la prima especial de servicios consagrada en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992, de la que son beneficiarios los Magistrados de las Altas Cortes.”***

Ahora bien, el Decreto 610 de 1998 creó una bonificación por compensación con carácter permanente, a favor de ***“Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Contencioso Administrativo, Nacional y Superior Militar; a los Magistrados Auxiliares de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, y el Consejo Superior de la Judicatura; a los Abogados Auxiliares del Consejo de Estado; a los Fiscales y Jefes de Unidad ante el Tribunal Nacional; a los Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Fiscales ante el Tribunal de Distrito, y los jefes de Unidad de Fiscalía ante Tribunal de Distrito.”***

Por otra parte, el art. 1 del Decreto 1102 de 2012 dispuso lo siguiente:



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

ARTÍCULO 1°. A partir del 27 de enero de 2012, la Bonificación por Compensación que vienen percibiendo con carácter permanente los Magistrados de Tribunal, Magistrados de Consejo Seccional, Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Magistrados Auxiliares de las Altas Cortes, Abogados Asistentes y Abogados Auxiliares del Consejo de Estado, Fiscales Delegados ante Tribunales de Distrito, Fiscales Auxiliares ante la Corte Suprema de Justicia, Directores Ejecutivos Seccionales de Administración Judicial, Secretarios Generales de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional y Secretario Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y los funcionarios vinculados a la Procuraduría General de la Nación, en empleos en los que actúen de manera permanente como agentes del Ministerio Público ante los Magistrados del Tribunal, antes señalados, equivaldrá a un valor que sumado a la asignación básica y demás ingresos laborales iguale al ochenta por ciento (80%) de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura.

Y por último, el art. 15 de la Ley 4 de 1992, dispone:

ARTÍCULO 15. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la misma prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

En virtud de lo citado, es claro que las normas cuya aplicación pretende la parte demandante son aplicables únicamente a funcionarios de altas cortes y en su caso, a agentes del Ministerio Público delegados ante Tribunales. Lo anterior por cuanto la bonificación por compensación y la prima especial del art. 15 de la Ley 4 de 1992 solo beneficia a magistrados de las altas cortes, ***Abogados Asistentes y Abogados Auxiliares del Consejo de Estado, Fiscales Delegados ante Tribunales de Distrito, Fiscales Auxiliares ante la Corte Suprema de Justicia, Directores Ejecutivos Seccionales de Administración Judicial, Secretarios Generales de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional y Secretario Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, agentes del Ministerio Público delegados ante Tribunales,*** Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil el Tribunal, entre otros, lista dentro de la cual no se encuentran los jueces de la República, en tanto estos últimos son beneficiarios de la bonificación judicial del Decreto 383 de 2013 y de la prima especial del art. 14 de la Ley 4 de 1992, disposiciones cuya aplicación no se pretenden en esta ocasión.

Así las cosas, la Sala no observa que exista un interés directo o indirecto en las resultas del proceso respecto de los jueces administrativos del circuito judicial de



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Pasto, siendo que se discute el eventual reconocimiento de un factor salarial que no es aplicable a su condición de funcionarios judiciales.

Por lo anterior, se resolverá de manera negativa el impedimento planteado y se ordenará la devolución del asunto al juzgado de origen.

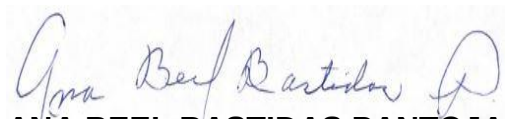
En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Segunda de Decisión,

DECIDE:

PRIMERO.- Negar el impedimento planteado por el Juez Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, que extendió a los jueces administrativos de ese circuito judicial.

SEGUNDO.- Devolver el presente asunto al juzgado de origen, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

Pasto, cinco (5) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja

Radicación: 52-001-33-33-008-2021 - 00120 (10900)
Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Karen Andrea Ruales Yela
Demandado: Hospital Lorencita Villegas de Santos ESE
Providencia: Auto de segunda instancia
Tema: Resuelve apelación de auto que rechaza demanda por caducidad

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra el auto del 03 de septiembre de 2021 proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, por medio del cual se dispuso el rechazo de la demanda por ocurrencia de la caducidad.

1. ANTECEDENTES:

Por medio de apoderada judicial, la señora Karen Andrea Ruales Yela, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda contra el Hospital Lorencita Villegas de Santos ESE, con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio de 20 de septiembre de 2019, mediante el cual, se negó la existencia de una relación laboral en virtud del principio de primacía de la realidad y el consecuente reconocimiento y pago de salarios y prestaciones como auxiliar de trabajo social, desde el 1 de agosto de 2017 al 22 de septiembre de 2017.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se declare la existencia de una relación laboral entre la señora Karen Andrea Ruales Yela y la entidad demandada,



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

desde el 1 de agosto de 2017 al 22 de septiembre de 2017, por el desempeño de funciones de auxiliar de trabajo social; se ordene (i) el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales dejadas de cancelar como salarios, cesantías, intereses a las cesantías, sanción por no pago de intereses a las cesantías, vacaciones, prima de servicios, auxilio de transporte, dotación e indemnización por terminación de contrato de trabajo sin causal de justificación; (ii) el reconocimiento y pago de los salarios correspondientes a los meses de julio, agosto y septiembre de 2017; y (iii) el reconocimiento y pago de perjuicios morales.

2. DECISIÓN OBJETO DE APELACIÓN:

Mediante auto del 3 de septiembre de 2021, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad.

Sobre el particular el A quo precisó que en el presente asunto, la notificación del acto administrativo acusado se produjo el 25 de noviembre de 2019, razón por la cual, la parte actora tenía como límite máximo para demandar, hasta el 26 de marzo de 2020. No obstante, el día 31 de enero de 2020 radicó la solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público, fecha en la que se suspendió el término de caducidad, hasta el día 3 de marzo de 2020, fecha en la que se expidió la constancia de no acuerdo.

Puntualizó que en virtud de la suspensión determinada por parte del Consejo Superior de la Judicatura, los términos se reanudaron el 1 de junio de 2020, la demanda se radicó el 18 de diciembre de 2020¹, es decir, cuando ya había operado la caducidad.

¹ El a quo tomó esta fecha, con base en lo siguiente: *“(se tiene en cuenta la primera presentación de la demanda que se le asignó el radicado 2021-00001 por parte de este Juzgado, pues en esa oportunidad el Despacho le ordenó a la parte actora continuar el proceso con una sola de las demandantes y respecto de las demás, que presentaran individualmente la correspondiente demanda al no reunirse los requisitos para una acumulación de pretensiones)”*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

3. EL RECURSO DE APELACIÓN:

Inconforme con la decisión, la apoderada de la parte demandante presentó recurso de apelación contra la providencia anterior, en los siguientes términos:

Adujo que no se tuvo en cuenta que las pretensiones de la demanda se dirigen a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo mediante el cual se negó el reconocimiento de una relación laboral y en consecuencia se niega el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, por lo que no operaba la caducidad del medio de control y se podía demandar en cualquier tiempo, pues estaba de por medio el reconocimiento de prestaciones periódicas, en virtud de lo dispuesto en el literal c) del numeral 1 del art. 164 del CPACA.

Sostuvo que en la demanda se solicitaba el pago de prestaciones sociales y el pago de salarios dejados de cancelar, corresponde a aquellos emolumentos que son periódicos, y por lo tanto, se encuentran exentos de la aplicación del fenómeno de la caducidad.

Finalmente, manifestó que en el auto apelado se hacía relación a la solicitud de conciliación extrajudicial, cuando la misma no era exigible como presupuesto previo para demandar cuando la controversia recaía sobre derechos laborales irrenunciables.

4. CONSIDERACIONES:

La Sala estudia si la decisión del *a quo* de rechazar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por ocurrencia de la caducidad, se encuentra o no acorde a derecho.

2.1. Premisas normativas:



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

2.1.1. En materia de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el art. 164, literal d), la demanda debe presentarse dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación del acto administrativo:

“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”.

El literal c) del numeral 1 del art. 164 del CPACA establece una excepción al cómputo de la caducidad, aplicable cuando la demanda se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas, es decir, cuando se pretenda el reconocimiento y pago de prestaciones sociales de carácter periódico, la regla de la caducidad no opera.

No obstante, el Consejo de Estado ha aclarado que una vez finalizada la relación laboral la periodicidad desaparece y, por ende, en esos casos sí es aplicable el término de caducidad:

“Es pertinente señalar que cuando se pretenda el reconocimiento y pago de prestaciones sociales de carácter periódico, no es aplicable la regla de caducidad de los 4 meses para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho durante la existencia del vínculo laboral; sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido diáfana en precisar que una vez finalizada la relación laboral, desaparece el criterio de «periodicidad», por lo que en este caso, dicho medio de control si se someterá a los términos de caducidad establecidos para las acciones contenciosas.”²

² Consejo de Estado. Sentencia del 13 de febrero de 2020. Rad. No. 76001-23-31-000-2013-0007-01(4468-18). M.P. Gabriel Valbuena Hernández.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

Ahora bien, en materia de contrato realidad, la jurisprudencia ha sido clara al manifestar que el término de cuatro meses de caducidad sí debe aplicarse, salvo que la pretensión sea el reconocimiento de aportes al sistema de seguridad social, pues solo en ese evento se aplicaría la excepción contemplada en el literal c) del numeral 1 del art. 164 del CPACA y por ende, se podría demandar en cualquier momento:

“[C]uando se controvierte el reconocimiento de una relación laboral, en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, el término de caducidad referido en el numeral 2 literal d) del artículo 164 del CPACA debe aplicarse ateniendo a la acreencia laboral solicitada.[...] [S]alvo en los casos en que la pretensión sea el reconocimiento de los aportes pensionales al sistema de seguridad social, el presupuesto procesal de la caducidad debe ser atendido con el propósito de determinar si la demanda fue interpuesta dentro de la oportunidad prevista por la ley. Por el contrario, cuando se demande la existencia de un contrato realidad y se pida el pago de la acreencia enunciada, esta se podrá reclamar en cualquier momento sin que el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se vea afectado por la caducidad contenida en el ordinal 2, literal d) del artículo 164 del CPACA.”³

De otra parte, el H. Consejo de Estado en Sentencia de Unificación de fecha 25 de agosto de 2016, abordó las siguientes reglas jurisprudenciales, las cuales han de tenerse en cuenta en aquellas controversias relacionadas con el contrato realidad, veamos:

“i) Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá

³ Consejo de Estado. Sentencia del 24 de enero de 2019. Rad. No. **25000-23-42-000-2015-03393-01(3559-17)**. M.P. Rafael Francisco Suarez Vargas.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.

ii) Sin embargo, no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.

(...)

iv) Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el CPACA, art. 164, num. 1º, letra c).

(...)

vii) El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.

(...)¹⁴

⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 25 de agosto de 2016. M. P. Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación. 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

De conformidad con las premisas normativas y jurisprudenciales expuestas, se estudiará el asunto *sub examine*.

2.2. Caso concreto:

Conforme se observa en la demanda, lo pretendido en este caso es la declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido en el oficio de 20 de septiembre de 2019, mediante el cual, la entidad demandada negó el reconocimiento de una relación laboral con la señora Karen Andrea Ruales Yela y el pago de las prestaciones sociales a las que presuntamente tenía derecho tras haber realizado labores de auxiliar de trabajo social, desde el 1 de agosto de 2017 al 22 de septiembre de 2017, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios.

Queda claro entonces que lo demandado en el presente asunto es el reconocimiento de un contrato realidad y, por ende, debe analizarse el tipo de acreencia laboral solicitada, para según eso, determinar si se aplica o no el término de caducidad.

Pues bien, según el escrito de demanda, además de la declaratoria de nulidad del acto administrativo antes referido, se pretende, a título de restablecimiento del derecho, el reconocimiento y pago de “todas las prestaciones sociales dejadas de cancelar, como son, sueldos dejados de pagar, cesantías, intereses de cesantías, sanción por no pago de intereses de cesantías, vacaciones, prima de servicios, auxilio de transporte, dotación e indemnización por la terminación del contrato a término indefinido sin ninguna causal de justificación”, así como el reconocimiento y pago de “los sueldos de los meses de julio, agosto y septiembre de 2017” y el reconocimiento de perjuicios morales por la cancelación del contrato.

En este punto la Sala advierte que en efecto la actora no elevó pretensión alguna relacionada con el reconocimiento de los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es decir, las pretensiones están encaminadas al



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

reconocimiento de la relación laboral y demás acreencias laborales, pero no frente al reconocimiento de aportes al sistema de seguridad social. Si bien a título de restablecimiento del derecho solicita el reconocimiento de prestaciones como cesantías, primas, etc., lo cierto es que al finalizar el vínculo, estas perdieron su carácter periódico y por tanto, al medio de control empleado para su reclamo le es extensible el cómputo de caducidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala procederá a verificar lo pertinente a efectos de establecer si sobre las pretensiones relacionadas con el pago de las prestaciones de tipo salarial y prestacional ha operado o no el fenómeno de la caducidad.

Así las cosas, como el acto administrativo demandado fue notificado el 25 de noviembre de 2019, el cómputo de los cuatro meses de caducidad comenzaba a partir del 26 de noviembre de ese año y culminaba el 26 de marzo de 2020; no obstante, la demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 31 de enero de 2020, es decir, faltando un mes y 26 días para que opere el fenómeno de caducidad.

La constancia de no conciliación se expidió el 3 de marzo de 2020; sin embargo, debido a la suspensión de términos judiciales por la pandemia por Covid –19 que transcurrió desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, el cómputo de términos de caducidad se reanudó desde el 1 de julio de 2020, por lo que la demandante tenía hasta el 13 de agosto de 2020 para presentar de manera oportuna la demanda⁵, pero no fue sino hasta el 18 de diciembre de 2020⁶ que se

⁵ Teniendo en cuenta que el término que faltaba para que operara la caducidad era de un mes y 26 días.

⁶ Según el *a quo*, la radicación de la demanda ocurrió el 18 de diciembre de 2020 bajo el No. 2021-0001, pero en esa oportunidad se ordenó a la demandante continuar el proceso con una sola de las demandantes, en tanto las demás no reunían los requisitos para la acumulación de las pretensiones.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es decir, cuando ya había operado el fenómeno de caducidad⁷.

Bajo el anterior contexto, esta Corporación confirmará la decisión adoptada por el A quo.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, en Sala Segunda de Decisión,

DECIDE:

PRIMERO.- Confirmar la decisión apelada, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- Devolver el expediente al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en sesión virtual de Sala de fecha


ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada

⁷ Si se tiene en cuenta la fecha que se encuentra en el acta de reparto después de subsanada la demanda, igualmente estaría caducado el medio de control.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
-Sala Segunda de Decisión-**

Ausente con permiso

PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by a series of loops and a final flourish.

SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada