

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

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

RADICADO	17-001-23-33-000-2016-00623-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTES	JULIÁN EDUARDO SAAVEDRA SÁNCHEZ, MAURICIO FERNANDO SAAVEDRA SÁNCHEZ Y LAURA XIMENA SAAVEDRA OSORIO
DEMANDADOS	NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, EL MUNICIPIO DE MANIZALES – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y LA FIDUPREVISORA S.A

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

PRETENSIONES

1. Que se declare la nulidad absoluta del acto administrativo SE FPSM 0302 de abril 7 de 2016, por medio del cual se negó una sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo, contada desde los 65 días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad demandada hasta cuando se hizo el pago efectivo de la misma.
2. Que como consecuencia de la nulidad del acto administrativo se declare que los accionantes tienen derecho a que las demandadas les reconozcan y paguen los intereses moratorios de las cesantías reconocidas mediante la Resolución nro. 0299 del 12 de diciembre de 2006 y la Resolución nro. 0465 del 10 de julio de 2015, a los cuales tienen derecho de acuerdo a los términos establecidos en la ley.
3. Que a título de restablecimiento del derecho se condene a las demandadas reconozcan y paguen la sanción moratoria de las cesantías a favor de los demandantes con ocasión de la tardanza generada por las entidades convocadas, de conformidad con la Ley 1071 de 2006,

equivalente a un día de salario por día de retardo, contados desde los 65 días hábiles después de haber radicado la solicitud de las cesantías ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de las mismas.

4. Que se condene a la parte demandada al pago de la indexación e intereses a que haya lugar de acuerdo al artículo 195 del CPACA.

5. Que se condene a la parte demandada al cumplimiento del fallo que se profiera en el presente proceso, de acuerdo a los artículos 192 y siguientes del CPACA.

6. Que se condene a la parte demandada en costas y los gastos del proceso en los términos del artículo 188 del CPACA.

HECHOS

- El señor Fernando Saavedra Valbuena laboró al servicio de la docencia oficial en la Institución Educativa Instituto Tecnológico Superior de Caldas, del Municipio de Manizales para el momento de la solicitud de cesantías.
- A través de petición radicada el 25 de agosto de 2006 los demandantes solicitaron el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas con ocasión del fallecimiento del señor Fernando Saavedra Valbuena por el tiempo laborado sin solución de continuidad entre el 19 de febrero de 1974 y el 16 de abril de 2006, día de su fallecimiento.
- Que la prestación fue reconocida a los beneficiarios con Resolución nro. 0299 del 12 de diciembre de 2006, donde de manera errada solo se liquidó el tiempo laborado entre el 28 de agosto de 1986 al 19 de abril de 2006, por lo que se desconoció que el docente laboró sin solución de continuidad desde el 19 de febrero de 1974 al día de su fallecimiento ocurrido el 16 de abril de 2006.
- Por ello los beneficiarios interpusieron oportunamente recurso de reposición contra la anterior resolución, con el fin de que fuera corregido dicho error y se procediera a efectuar el respectivo pago de manera integral.
- A través de solicitud del 16 de diciembre de 2014 se procedió a reiterar el recurso interpuesto con el fin de obtener respuesta de fondo sobre el mismo.

- A través de Resolución nro. 0465 del 10 de julio de 2015 se procedió a ajustar la prestación reconocida y se ordenó su liquidación a partir del 19 de febrero de 1974, fecha en la cual el señor Saavedra Valbuena ingresó al servicio docente.
- Que el pago correspondiente al ajuste de cesantías ordenado por la entidad a favor de los beneficiarios ocurrió el 16 de febrero de 2016.
- El 5 de abril de 2016 se solicitó el reconocimiento de los intereses moratorios, y a través de oficio SE-FPSM 0302 SAC 3236 del 7 de abril de 2016 se negó la solicitud.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Indicó como normas transgredidas la Constitución Política; la Ley 91 de 1989 artículos 5 y 15; la Ley 244 de 1995 artículos 1 y 2; la Ley 1071 de 2006 artículos 4 y 5.

Adujo que el pago de las cesantías de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio siempre ha menoscabado las disposiciones que regulan la materia, incurriendo en mora injustificada para el pago de la prestación.

Resaltó que las normas que regulan el pago de las cesantías de los docentes, establecen unos términos perentorios para el reconocimiento y pago de las mismas, ya que para realizar la primera actuación se tienen 15 días después de radicada la solicitud, y luego 45 días para el desembolso.

Adujo que en este caso se superaron con creces los términos de ley para el reconocimiento y pago de las cesantías otorgadas mediante Resoluciones 0299 de 2006 y 0465 de 2015, por lo que los accionantes tienen derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria durante el tiempo comprendido entre 29 de noviembre de 2006 y el 16 de febrero de 2016.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

MUNICIPIO DE MANIZALES: sobre los hechos adujo que algunos son ciertos, que otros no lo son, y de otros que no le constan; para seguidamente oponerse a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones al afirmar que la obligación legal de reconocer y pagar las cesantías parciales o definitivas es del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales.

Consideró que las disposiciones de la Ley 1071 de 2006 no son aplicables al Municipio de Manizales como entidad territorial frente a la mora en el reconocimiento y pago de las cesantías de los demandantes, toda vez que esta entidad no tiene a cargo ni el reconocimiento ni el pago de las mismas; y tampoco le resulta atribuible la certificación del tiempo de servicio del causante relacionado con otras entidades territoriales, toda vez que aquél solamente sirvió en la planta del Municipio de Manizales en los últimos tres años anteriores a su fallecimiento.

Propuso las excepciones de

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Manizales – Secretaría de Educación:** adujo que el reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes vinculados al servicio del Estado está a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ya que el ente territorial cumple una función operativa frente al trámite de otorgamiento de las mismas

- **Ineptitud sustancial de la demanda:** sostuvo que el oficio proferido por la oficina de Prestaciones de la Secretaría de Educación Municipal no constituye un acto administrativo susceptible de ser demandado.

- **Necesidad de integración del litisconsorcio por pasiva con el Departamento de Caldas y la Fiduprevisora:** explicó que se debe vincular al Departamento de Caldas y a la Fiduprevisora al proceso, ya que el departamento fue la entidad que expidió el tiempo de servicios del causante hasta el año 2002, siendo este el aportado por los demandantes cuando solicitaron las cesantías por motivo del fallecimiento del señor Fernando Saavedra Valbuena; y a la Fiduprevisora, a fin de que certifique de manera precisa las fechas en las cuales colocó a disposición de los demandantes las sumas reconocidas por conceptos de cesantías.

Caducidad de la acción y extinción del derecho reclamado por prescripción: propuso esta excepción al argumentar que la Resolución 0299 fue notificada el 12 de diciembre de 2006; sumado a que afirmó que el derecho reclamado ya se extinguió en virtud del fenómeno de la prescripción.

Genérica: la solicitó de conformidad con el artículo 306 del CPC pidió se declare cualquier otra excepción que se encuentre probada en el proceso.

NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO: en relación con los hechos afirmó que no le constan, y frente a las pretensiones manifestó que se oponía a la prosperidad de todas.

Propuso las excepciones de:

- **Falta de integración del contradictorio – litisconsorcio necesario:** la sustentó en que se debe vincular al Departamento de Caldas y/o al Municipio de Manizales, según sea el caso, por ser la entidad territorial la encargada del reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes. Y que de igual forma se debió vincular a la Fiduciaria La Previsora, por ser esta la entidad que administra los recursos destinados al pago de las prestaciones sociales de los docentes.

- **Ineptitud sustancial de la demanda por falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación – Ministerio de Educación Nacional:** precisó que la entidad tiene como función trazar los lineamientos generales para la prestación del servicio docente, tal y como lo consagró el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, por tal razón el ministerio no presta el servicio educativo, ni administra las plantas de personal docentes, y por ende no es empleador de los educadores.

- **Inexistencia del demandado – falta de relación con el reconocimiento del derecho, conexo o derivado del acto administrativo expedido por la entidad territorial certificada. Falta de competencia del Ministerio de Educación para expedir el acto administrativo y reconocer el derecho reclamado:** refirió que de acuerdo al procedimiento establecido en el Decreto 1075 de 2015 para el reconocimiento y pago de las prestaciones a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es la entidad territorial y la Fiduprevisora las encargadas del reconocimiento y pago de las prestaciones de los docentes, no teniendo injerencia alguna el Ministerio de Educación en dicho reconocimiento.

- **Caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho:** sustentó la misma en el hecho de que a su juicio la demanda se presentó luego de transcurridos 4 meses de la notificación del acto administrativo demandado.

- **Prescripción:** pidió se declare la prescripción de aquellos derechos económicos reclamados que superen el lapso de los 3 años desde que se hizo exigible la obligación hasta que se radicó la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 488 del CST y el Decreto 3135 de 1968.

- **Régimen prestacional especial e inaplicabilidad de la Ley 1071 de 2006 al régimen docente:** resaltó que existe un procedimiento aplicable al caso de las prestaciones sociales del personal docente afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo que mal se haría en acudir al régimen establecido en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, pues difiere a grandes rasgos del procedimiento especial de los docentes, y más aún en hacer extensiva una sanción establecida en una norma general a un procedimiento que se encuentran regulado en norma especial.
- **Detrimento patrimonial al Estado:** con fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política adujo que es evidente el grave daño patrimonial del Estado en caso de que se falle a favor de la parte accionante, ya que los fondos de la entidad están estrictamente destinados al cumplimiento de los fines de la Educación Nacional.
- **Cobro de lo no debido:** señaló que las pretensiones de la demanda están dirigidas al recaudo de obligaciones que la entidad no tiene por qué asumir, en tanto su reconocimiento está previsto en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.
- **Buena fe:** resaltó que la entidad siempre ha actuado de buena fe y con el ánimo de reconocer los derechos prestacionales con apego a la ley aplicable al caso.
- **Genérica:** solicitó se declare cualquier otra excepción que se encuentra demostrada en el trámite procesal.

FIDUPREVISORA S.A: no contestó la demanda.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

PARTE DEMANDANTE: reiteró los argumentos expuestos en la demanda, los cuales están encaminados a que se reconozcan sanción moratoria por el retraso injustificado en el pago de las cesantías definitivas a los beneficiarios del señor Fernando Saavedra Valbuena, lo cual afirmó se respalda con las pruebas allegadas al proceso.

Citó la Ley 1071 de 2006 así como la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 27 de marzo de 2007, radicado 2777-2007, la cual busca lograr la efectividad de la Ley 244 de 1995 y por ende de la Ley 1071 de 2006, al precisar cómo debe contabilizarse el término en el caso de la indemnización moratoria por el no pago oportuno de las cesantías definitivas.

Pidió entonces se acceda de manera favorable a las pretensiones de la demanda.

NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO: señaló que en este caso se pretende el reconocimiento de la sanción moratoria por un reajuste de cesantías, lo cual no es procedente ya que este supuesto de hecho no se encuentra establecido en las normas que regulan esta penalidad. Para soportar este argumento se apoyó en jurisprudencia del Consejo de Estado.

MUNICIPIO DE MANIZALES: no presentó alegatos de conclusión.

FIDUPREVISORA S.A: no presentó alegatos de conclusión.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No allegó concepto de fondo.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Al no observar esta Sala irregularidades procedimentales que conlleven a decretar la nulidad parcial o total de lo hasta aquí rituado procederá en consecuencia a tomar una decisión de fondo en el presente litigio.

El Municipio de Manizales propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva; ineptitud sustancial de la demanda; necesidad de integración del litisconsorcio por pasiva con el Departamento de Caldas y la Fiduprevisora, caducidad de la acción- extinción del derecho reclamado por prescripción y genérica.

Por su parte el Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio propuso las excepciones de falta de integración del contradictorio – litisconsorcio necesario; ineptitud sustancial de la demanda por falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación – Ministerio de Educación Nacional; inexistencia del demandado – falta de relación con el reconocimiento del derecho, conexo o derivado del acto administrativo expedido por la entidad territorial certificada; falta de competencia del Ministerio de Educación para expedir el acto administrativo y reconocer el derecho reclamado; caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; prescripción; régimen prestacional especial e inaplicabilidad de la Ley 1071 de 2006; detrimento patrimonial del Estado; cobro de lo no debido; buena fe y genérica.

En la audiencia inicial se resolvieron las excepciones previas de falta de legitimación en la causa por pasiva de hecho; falta de integración del contradictorio – litisconsorcio necesario; caducidad e inepta demanda, las cuales se declararon no probadas.

Las demás, por tocar el fondo del asunto, serán resueltas en el estudio que de este se realice.

Problemas jurídicos

1. ¿Tienen derecho los demandantes a que se le reconozca sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 por haber recibido un segundo pago de cesantías al tener la entidad demandada que hacer un reajuste de las cesantías?

En caso positivo se deberá establecer:

2. ¿En el caso particular, a partir de qué fecha y hasta qué fecha se causaría la sanción prevista en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, y cuál sería el salario base para liquidar la sanción moratoria?

3. ¿Hay prescripción del derecho?

4. ¿A qué entidad le corresponde el pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas reconocidas a favor de los demandantes?

Lo probado en el proceso

- A través de Resolución nro. 0299 del 12 de diciembre de 2006 se reconoció a los accionantes unas cesantías definitivas por el fallecimiento del señor Fernando Saavedra Valbuena por valor de \$37.507.623, de los cuales se descontó una suma por concepto de cesantías parciales lo que dejó un saldo a favor de \$16.928.042, del cual se canceló un porcentaje del 16.7% para cada uno de los accionantes (3), ya que el otro 50% se le reconoció a su cónyuge. En este acto administrativo se hace alusión a que el escrito de petición se radicó el 25 de agosto de 2006 (fols. 48 a 50 C.1).

- A través de un documento que reposa de folio 57 y 58 del cartulario, el cual tiene una firma y una fecha de recibido del 19 de diciembre de 2006, se presentó recurso de reposición en contra de la Resolución nro. 0299 del 12 de diciembre de 2006, con el

argumento que no se había tenido en cuenta un tiempo de servicios laborado por el causante de la prestación.

- El despacho sustanciador del proceso en aras de darle claridad a este recurso de reposición presentado, ordenó se oficiara a la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas y a la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales para que informaran si la firma visible en el documento que reposa a folio 57 del cartulario correspondía a algún funcionario de los que representa al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Se recibió por parte del Municipio de Manizales escrito que reposa a folio 1 del cuaderno 3, en el cual explican que no es posible identificar a quién corresponde la firma visible en el documento que está a folio 57, pues se había indagado con algunos funcionarios desde el tiempo en que fue radicado el recurso pero ninguno es responsable de la firma; y aclaró que en el documento no aparece el sello que identifica la recepción de documentos de esa secretaría, y que no había información de este recurso en el sistema de atención al ciudadano.

Por su parte, el Departamento de Caldas envió oficio que reposa a folio 14 del cuaderno 3, en el cual informó que revisada la base de datos de la Secretaría de Educación no aparece radicado recurso de reposición el 19 de diciembre de 2016.

- Mediante petición que data del 16 de diciembre de 2014 los accionantes pidieron se diera respuesta de fondo al recurso de reposición presentado en contra de la Resolución nro. 0299 de 2006, y además instaron al reajuste de cesantías con fundamento en un tiempo de servicio laborado desde el 19 de febrero de 1974 al 16 de abril de 2006; se pagara la diferencia entre el valor reconocido y el que se debió cancelar según el tiempo de servicios dejado de tener en cuenta; y que la liquidación de las cesantías se realizara con el último salario devengado por el causante (fol. 68 a 70).

- La Resolución nro. 0465 del 10 de julio de 2015 reajustó las cesantías definitivas al tener en cuenta un tiempo de servicio laboral, y por ello se reconoció un valor total por la suma de \$61.341.863 al cual se le descontó la suma de dinero reconocida en la Resolución nro. 0299 del 12 de diciembre de 2006, lo que arrojó un saldo a favor de \$23.834.240, el cual nuevamente se distribuyó en porcentaje del 50% para su cónyuge, y del 16.67% para sus 3 hijos (fol. 27 y 28). En este acto administrativo se consignó que la fecha de la solicitud de reajuste se había radicado el 30 de diciembre de 2014.

- A través de derecho de petición radicado el 5 de abril de 2016 se solicitó el pago de una sanción moratoria en que incurrieron las entidades durante todo el trámite de reconocimiento y pago total de las cesantías definitivas por cuanto la petición inicial data del 25 de agosto de 2006 y el pago completo solo se realizó hasta el 16 de febrero de 2016 (fol. 29 y 30).
- Mediante oficio SE-FPSM 0302 del 7 de abril de 2016 la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales resolvió la solicitud anterior de manera negativa (fol. 39).
- A través de documento que data del 10 de abril de 2019, el gerente de la sucursal centro del banco BBVA informó que los pagos autorizados mediante la Resolución 0299 del 12 de diciembre de 2006 fueron puestos a disposición de los beneficiarios el día 15 de mayo de 2007, y no presentaron reprogramaciones. Y que los pagos autorizados mediante Resolución 465 del 10 de julio de 2015 fueron puestos a disposición de los beneficiarios el día 24 de septiembre de 2015, pero que por no cobro fueron reintegrados el día 26 de octubre de 2015 con reprogramación realizada el día 12 de febrero de 2016 (fol. 11 C.3).

Primer problema jurídico

¿Tienen derecho los demandantes a que se le reconozca sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 por el pago tardío de las cesantías definitivas, al tener la entidad demandada que hacer un nuevo pago en virtud de un reajuste de las cesantías?

Tesis: La Sala defenderá la tesis que la parte actora tiene derecho a que se reconozca sanción moratoria por el reconocimiento y pago tardío de las cesantías definitivas según la Resolución 0299 del 12 de diciembre de 2006; pero que no tiene derecho a sanción moratoria por el reajuste de cesantías.

Antes de adentrarse a resolver el fondo del asunto, es necesario hacer claridad que en este caso se está solicitando el reconocimiento de una sanción moratoria por todo el tiempo que afirma la parte accionante duró el trámite de reconocimiento y pago de las cesantías definitivas; es decir, del 25 de agosto de 2006, fecha de radicación de la solicitud, al 16 de febrero de 2016, data en que afirmó en la demanda se realizó el pago del reajuste de la prestación.

Pese a ello, evidencia la Sala que hay que dividir en dos momentos ese reconocimiento de cesantías definitivas.

El primero, realizado a través de la Resolución 0299 del 12 de diciembre de 2006, que nace

de petición presentada el 25 de agosto de ese mismo año y que terminó con un pago puesto a disposición de las partes el 15 de mayo de 2007.

Y el segundo, efectuado a través de Resolución 0465 del 10 de julio de 2015 que reajustó las cesantías definitivas, y que fue objeto de un pago puesto a disposición de las partes desde el 24 de septiembre de 2015, con reprogramación el 12 de febrero de 2016.

Antes de adentrarse al meollo del asunto, para el Tribunal Administrativo de Caldas resulta importante indicar que conforme a la sentencia de unificación CE-SUJ-SII-012-2018¹, relacionada con el pago tardío de cesantías parciales o definitivas, se tendrán en cuenta los siguientes parámetros para el análisis del caso:

193. En tal virtud, la Sala dicta las siguientes reglas jurisprudenciales:

*3.5.1 **Unificar jurisprudencia** en la sección segunda del Consejo de Estado, para señalar que el **docente oficial**, al tratarse de un servidor público le es aplicable la Ley 244 de 1995 y sus normas complementarias en cuanto a sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías.*

*3.5.2 **Sentar jurisprudencia** precisando que cuando el acto que reconoce las cesantías se expide por fuera del término de ley, o cuando no se profiere; la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, término que corresponde a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago.*

194. Así mismo, en cuanto a que el acto que reconoce la cesantía debe ser notificado al interesado en las condiciones previstas en el CPACA, y una vez se verifica la notificación, iniciará el cómputo del término de ejecutoria. Pero si el acto no fue notificado, para determinar cuándo corre la ejecutoria, deberá considerarse el término dispuesto en la ley² para que la entidad intentara notificarlo personalmente, esto es, 5 días para citar al peticionario a recibir la notificación, 5 días para esperar que compareciera, 1 para entregarle el aviso, y 1 más para perfeccionar el enteramiento por este medio. De igual modo, que cuando el peticionario renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, el acto de reconocimiento adquiere firmeza a partir del día que así lo manifieste. En ninguno de estos casos, los términos de notificación correrán en contra del empleador como computables para sanción moratoria.

*195. De otro lado, también se **sienta jurisprudencia** precisando que cuando se interpone el recurso, la ejecutoria correrá 1 día después que se notifique el acto que lo resuelva. Si el recurso no es resuelto, los 45 días para el pago de la cesantía, correrán pasados 15 días de interpuesto.*

¹ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Segunda¹; Sentencia de unificación por Importancia jurídica; Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018; SUJ-012-S2; Bogotá D.C., 18 de julio de 2018; 73001-23-33-000-2014-00580-01-4961-2015

² Artículos 68 y 69 CPACA.

3.5.3 Sentar jurisprudencia señalando que, tratándose de cesantías definitivas, el salario base para calcular la sanción moratoria será la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro del servicio del servidor público; a diferencia de las cesantías parciales, donde se deberá tener en cuenta para el mismo efecto la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo.

3.5.4 Sentar jurisprudencia, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.

En atención a lo reseñado de la sentencia de unificación, no le asiste razón al Fondo de Prestaciones Sociales cuando afirma que a los docentes no se les aplica la Ley 244 de 1995, norma que en su artículo primero contempló:

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

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

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

La anterior disposición fue modificada por la Ley 1071 de 2006, en la cual se ampliaron los destinatarios de la norma.

Según la norma reproducida, la sanción moratoria se presenta cuando se incumplen los plazos establecidos en la ley para el reconocimiento y pago de las cesantías, los cuales se establecen en 15 días hábiles para expedir el acto administrativo y 45 días hábiles para el pago; a los cuales también se les debe adicionar el término de ejecutoria del acto administrativo de reconocimiento, que según la jurisprudencia de unificación es de 10 días.

Al dejar claro el tema relacionado con los plazos para que se produzca la sanción moratoria, debe advertirse que también ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Consejo de Estado el tópico atinente a si el reajuste de las cesantías también puede ser objeto de

sanción moratoria, frente a lo cual en providencia del 4 de octubre de 2018 de la Sección Segunda - Subsección B, proceso con radicado interno 3490-15 se expuso:

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

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

En el caso analizado, la entidad demandada sí reconoció oportunamente las prestaciones y cesantías definitivas del demandante al momento de su desvinculación³; sin embargo, con ocasión de la expedición de la sentencia C- 1433 de 2000 y del Decreto 2720 de diciembre 27 de 2000, se causó una diferencia en la liquidación de las mismas, pero el pago inoportuno de esa diferencia no puede considerarse mora en la consignación de tal prestación, que tenga la magnitud de generar la sanción a que alude la norma transcrita.⁴ (Resaltado fuera de texto).

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

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

(...)

La Sección Segunda del Consejo de Estado, ha sostenido que la finalidad del legislador con la norma aludida, fue determinar el término perentorio para el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas de los servidores públicos, sin que una diferencia en la liquidación de la prestación social, conlleve a la autoridad judicial a imponer la sanción frente a una circunstancia fáctica que no se encuentra prevista en la ley⁵.

³ Cita propia del texto transcrito: Folios 14 a 16.

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 9 de abril de 2014, radicación 13001-23-31-000-2007-00225-01, número interno 1483-13. M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

⁵ Cita propia del texto transcrito: Al respecto: Subsección A. Sentencia de 9 de abril de 2014. Rad. 13001-23-31-000-2007-00225-01(1483-13). C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.; Subsección B. Sentencia de 8 de septiembre de 2017. Rad.

Y en providencia también de la Subsección B - Sección Segunda del 16 de mayo de 2019, radicado 17001-23-33-000-2013-00576-01(4738-14) se ratificó la anterior posición de la siguiente manera:

Sobre el particular, esta Subsección⁶ expresó que, «como lo estableció la sentencia de unificación CE-SUJ2 No. 004 de 2016,⁷ la sanción moratoria no es accesoria a la prestación social – cesantías, pues si bien se causan en torno a ella, no dependen directamente de su reconocimiento o en este caso, de un ajuste de la asignación salarial base de liquidación de la prestación social, pues su origen es excepcional y tiene lugar por disposición de la ley a título de correctivo pecuniario por la inobservancia de la fecha en que se debe efectuar la consignación del valor correspondiente por el auxilio causado en cada anualidad, tiene como finalidad penalizar a las entidades que incurran en mora, en atención a la importancia de dicho emolumento, según lo señalado por la Corte Constitucional⁸».

En pocas palabras, por el reajuste de la liquidación de cesantías, después de haberse cancelado el monto que se adeudaba, no puede imponérsele a la Administración una pena de mora tan severa (de un día de salario por uno de retardo), puesto que, además de no estar establecida en disposición legal alguna para los casos de ajuste, desborda la finalidad para la que fue creada: castigar el retraso en el pago.

Se puede concluir que el Máximo Tribunal Administrativo ha sido reiterativo en considerar que el legislador no previó dentro de los supuestos de hecho que generan la sanción moratoria de la Ley 50 de 1990 o de la Ley 244 de 1995 (modificada por la Ley 1071 de 2006) el pago de reajuste de las cesantías reconocidas en acto anterior, siendo procedente dicha sanción únicamente frente al reconocimiento y pago tardío de la primera liquidación, es decir, de las cesantías iniciales, más no así, se insiste, en relación con el pago tardío de un reajuste reconocido respecto de las mismas.

Al descender al caso concreto quedó probado dentro de estas resultas que los demandantes presentaron una solicitud inicial de reconocimiento de cesantías definitivas el 25 de agosto de 2006, la cual fue resuelta mediante Resolución nro. 0299 del 12 de diciembre de 2006, con un pago que se puso a disposición de los accionantes el 15 de mayo de 2007.

08001233300020140035501. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. En el mismo sentido, sentencias de 17 de agosto de 2017. Rad. 08001233300020140035501; Sentencia de 18 de mayo de 2017. Rad. 66001233300020130021301.

⁶ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sentencia de 8 de septiembre de 2017, expediente: 08001 23 33 000 2014 00355 01 (3310-2015), consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, actor: Filberto Franco Núñez, demandado: departamento del Atlántico, Contraloría General del Atlántico.

⁷ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sentencia de 25 de agosto de 2016, expediente: 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14), unificación jurisprudencial CE-SUJ004 de 2016, consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, actora: Yesenia Esther Hereira Castillo.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-448 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Encuentra la Sala que posteriormente se realizó un ajuste a las cesantías definitivas a través de Resolución 0465 del 10 de julio de 2015, frente al cual la parte también reclama una sanción moratoria, misma que tendría como fecha inicial la data en que se radicó la primera solicitud de reconocimiento de la prestación social, es decir, el 25 de agosto de 2006, y que iría hasta el momento en que se realizó el pago de ese reajuste, que según su dicho lo fue el 16 de febrero de 2016.

Frente al primer evento, es decir, el reconocimiento inicial de las cesantías, debe advertirse que al haberse radicado la solicitud el 25 de agosto de 2006, los 70 días hábiles con los que contaba la entidad para el reconocimiento de la prestación, ejecutoria del acto y pago vencieron el 5 de diciembre de 2006, y está probado que el pago se puso a disposición de las partes el 15 de mayo de 2007, es decir, por fuera del plazo legal señalado, lo que daría lugar al reconocimiento de la mentada sanción moratorio por el reconocimiento y pago tardío de la prestación, al ser este el supuesto de hecho que establecieron las normas para esta sanción.

Sin embargo, en cuanto al ajuste de las cesantías definitivas, la Sala concluye que el pago de la diferencia originada en la reliquidación de la que fueron objeto las cesantías definitivas reconocidas no otorgan el derecho a la sanción moratoria pretendida en la demanda, pues ello no implica que la prestación se hubiese pagado en forma inoportuna, como tampoco se enmarca dentro de los presupuestos que la norma regula.

Debe advertirse que los intereses moratorios como su mismo nombre lo indica son una sanción, y por tanto se requiere conforme a la dogmática sancionatoria una norma especial que establezca cuál es la causal para imponerla, sin que en este caso invocara la parte demandante disposición alguna que establezca una sanción moratoria en caso de reliquidación o reajuste de cesantías, y como no se puede aplicar por analogía la penalidad establecida para el pago tardío de las cesantías iniciales, no se podrá reconocer este derecho.

Es de resaltar que este Tribunal ya ha emitido pronunciamientos en el mismo sentido en casos análogos, como sentencia del 22 de agosto de 2019 proceso radicado 2018-00445, y del 26 de septiembre de 2019 proceso con radicado 2018-00559.

Por todo lo anterior, habría lugar a reconocer sanción moratoria por el reconocimiento y pago tardío de las cesantías definitivas otorgadas mediante la Resolución 0299 del 19 de diciembre de 2006, más no por su reajuste que se realizó con Resolución 0465 del 10 de

julio de 2015, lo que implica declarar la nulidad parcial del oficio SE-FPSM-0302 SAC 3236 del 7 de abril de 2016 que negó el reconocimiento de esta penalidad.

Segundo problema jurídico

¿En el caso particular, a partir de qué fecha y hasta qué fecha se causaría la sanción moratoria, y cuál sería el salario base para liquidar la misma?

Como se dejó expuesto en el anterior problema jurídico, en relación con el reconocimiento de las cesantías definitivas realizado mediante la Resolución nro. 0299 de 2006 se superó el término establecido en la ley para efectuar el trámite, lo que da lugar al reconocimiento de la sanción moratoria.

Según la sentencia de unificación, la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento; pero deben tenerse en cuenta también ciertas circunstancias para computar este plazo según la forma en que se haya notificado el acto administrativo y si se presentaron recursos contra el mismo.

En este caso se evidencia una situación anómala en torno al recurso de reposición interpuesto contra el acto administrativo que reconoció las cesantías, pues la parte actora allegó documento que da cuenta de un escrito presentado el día 19 de diciembre de 2006 versus la afirmación de las entidades a quienes se les pidió certificaran de quién era la firma que aparecía en el documento, Municipio de Manizales y el Departamento de Caldas, quienes informaron que la rúbrica no correspondía a ningún funcionario de los que representa al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

En este caso, la Sala se inclinará por computar el término de 70 días hábiles sin tener en cuenta la presentación de ese recurso, al existir serias dudas en relación con la radicación del mismo.

Por ello, la sanción moratoria iría del 7 de diciembre de 2006, inclusive (día 71 después de radicada la solicitud de reconocimiento – 25 de agosto de 2006) al 14 de mayo de 2007, inclusive (día previo a aquel en que se puso a disposición el pago – 15 de mayo de 2007).

La sanción se causaría, según la sentencia de unificación, con la asignación básica vigente para la fecha en que se produjo el retiro por ser unas cesantías definitivas, que en este caso sería el del año 2006 (fol. 66 y 67).

Tercer problema jurídico

¿Hay prescripción del derecho?

Aunque hay un reconocimiento de sanción moratoria, debe tenerse en cuenta la prescripción de que trata el artículo 151 del Decreto 3135 de 1968:

ARTICULO 151. PRESCRIPCION. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el {empleador}, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.

Al interpretar el contenido del artículo anterior, el Consejo de Estado en sentencia de unificación SUJ 004 de 2016⁹ ha entendido que como la sanción moratoria se causa en forma autónoma y es un derecho prescriptible, debe reclamarse dentro de los 3 años siguientes a aquel en que se hizo exigible la obligación, so pena de que se extinga por virtud del fenómeno de prescripción.

Lo anterior, significa que la prescripción se presenta tres años a partir del momento en que se hizo exigible la obligación, es decir, a partir del día siguiente al que se realizó el pago, lo que en la práctica conduce a que el escrito de solicitud la interrumpe tres años hacia atrás.

En este caso, el escrito mediante el cual se pidió se reconociera la sanción moratoria se presentó el 5 de abril de 2016, y la exigibilidad del reconocimiento de la sanción moratoria se presentó el 16 de mayo de 2007 (día siguiente a aquel en que se puso a disposición el pago – 15 de mayo de 2007), lo que significa que el derecho se extinguió por prescripción el 16 de mayo de 2010.

En tal sentido se declarará probada la excepción de prescripción propuesta por las entidades demandadas, y por ello no hay lugar a dar orden alguna a título de restablecimiento del derecho, en tanto no hay suma de dinero a reconocer a favor de los demandantes.

Conclusiones

De acuerdo a todo lo discurrido, en el presente caso por el reconocimiento y pago tardío de las cesantías definitivas otorgadas a través de Resolución 0299 de 2006 se generó la sanción moratoria de que trata la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006,

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de agosto de 2016, radicación 08001 23 31 000 2011 00628-01 (0528-14). M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

entre el 7 de diciembre de 2006, inclusive, al 14 de mayo de 2007, inclusive; derecho que finalmente se extinguió por el fenómeno de la prescripción.

En relación con el reconocimiento de la sanción moratoria por el reajuste de cesantías no es procedente otorgar la misma, en tanto no es factible aplicar la penalidad establecida para el reconocimiento y pago tardío de cesantías al pago tardío del reajuste de cesantías, y en tal sentido esta pretensión será negada.

Costas

Así las cosas, conforme al artículo 188 del CPACA en este caso no se condenará en costas, en tanto las pretensiones de la demanda prosperaron parcialmente.

Es por lo expuesto que **LA SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRESE NO PROBADA la excepción de “régimen prestacional especial e inaplicabilidad de la Ley 1071 de 2006 al régimen docente”, propuesta por la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, según lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: DECLÁRESE la nulidad parcial del oficio SE-FPSM 0302 SAC 3236 del 7 de abril de 2016, por medio del cual se negó la sanción moratoria, según lo explicado en las consideraciones.

TERCERO: DECLÁRESE PROBADA la excepción de “prescripción del derecho”, planteada por el Municipio de Manizales y la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en relación con la sanción moratoria que se produjo entre el 7 de diciembre de 2006 y el 14 de mayo de 2007.

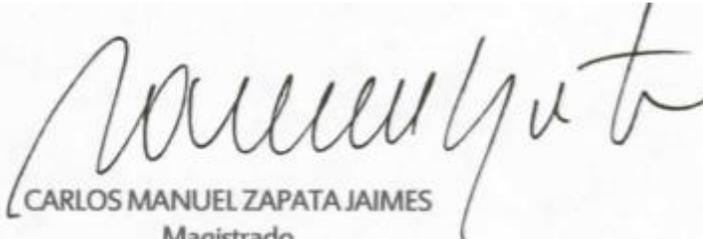
CUARTO: NEGAR las demás pretensiones.

QUINTO: SIN COSTAS por lo brevemente expuesto.

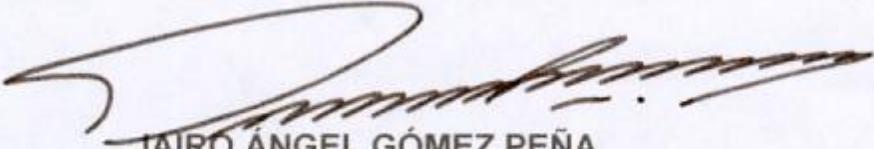
SEXTO: Ejecutoriada esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere, y **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Sentencia proferida en Sala de Decisión Virtual realizada el 23 de julio de 2020, conforme Acta n° 034 de la misma fecha.

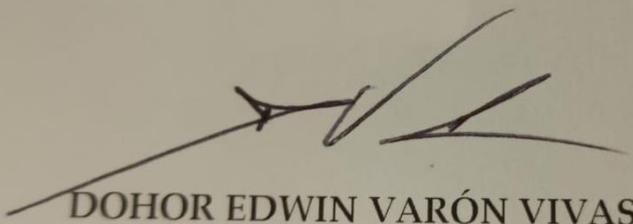


CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



JAIRO ÁNGEL GÓMEZ PEÑA
Magistrado

Salava parcialmente el voto

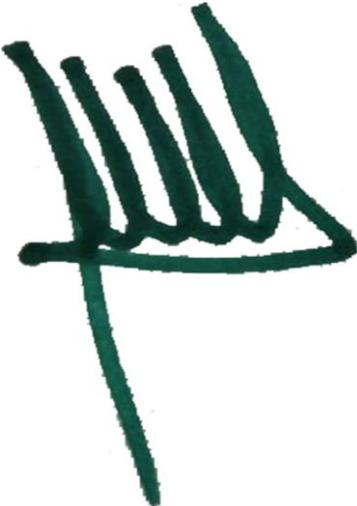


DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 092 del 28 de julio de 2020. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales, _____



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-001-2013-00259-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 225

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 6º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por la señora **SANDRA MARCELA CASTAÑO ORTIZ Y OTROS** contra el **DEPARTAMENTO DE CALDAS, CORPOCALDAS** y el **MUNICIPIO DE VILLAMARÍA**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 6º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por la señora

¹ Ley 1437 de 2011.

SANDRA MARCELA CASTAÑO ORTIZ Y OTROS contra el **DEPARTAMENTO DE CALDAS, CORPOCALDAS** y el **MUNICIPIO DE VILLAMARÍA**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA

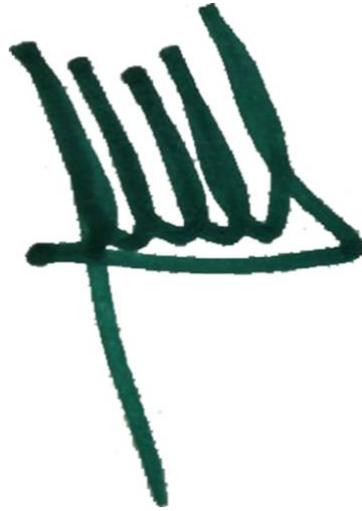
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, resembling a stylized 'H' or a similar symbol.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-004-2013-00727-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintisiete (27) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 226

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 247 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, y por considerarse innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se **CONCEDE** a las partes un término de diez (10) días para que presenten sus alegatos de conclusión, dentro del proceso **EJECUTIVO** promovido por la señora **TERESA MEDINA CARDONA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**.

Vencido este lapso, el Ministerio Público dispondrá de un término igual, de acuerdo con lo preceptuado en dicho texto legal.

Los alegatos o cualquier otro documento que se pretenda aportar al proceso, deberá enviarse a la dirección "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA

Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, resembling a stylized 'H' or a similar symbol.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-003-2014-00577-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 227

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por la señora **MÓNICA BEATRIZ PÉREZ MUÑOZ Y OTROS** contra el **MUNICIPIO DE VITERBO (CALDAS)**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por la señora **MÓNICA BEATRIZ PÉREZ MUÑOZ Y OTROS** contra el **MUNICIPIO DE VITERBO (CALDAS)**.

¹ Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus ALEGATOS DE CONCLUSIÓN; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



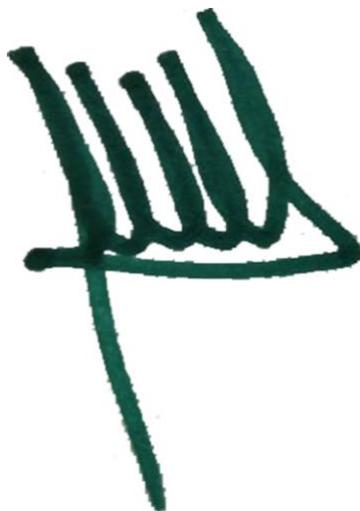
AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, resembling a stylized 'H' or a similar symbol.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-004-2015-00087-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintisiete (27) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 228

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 247 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, y por considerarse innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se **CONCEDE** a las partes un término de diez (10) días para que presenten sus alegatos de conclusión, dentro del proceso **EJECUTIVO** promovido por el señor **IVÁN ECHEVERRY LÓPEZ** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**.

Vencido este lapso, el Ministerio Público dispondrá de un término igual, de acuerdo con lo preceptuado en dicho texto legal.

Los alegatos o cualquier otro documento que se pretenda aportar al proceso, deberá enviarse a la dirección "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA

Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-008-2016-00204-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 229

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 247 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, y por considerarse innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se **CONCEDE** a las partes un término de diez (10) días para que presenten sus alegatos de conclusión, dentro del proceso **EJECUTIVO** promovido **MALLAMÁS EPS-I** contra el **MUNICIPIO DE RIOSUCIO (CALDAS)**.

Vencido este lapso, el Ministerio Público dispondrá de un término igual, de acuerdo con lo preceptuado en dicho texto legal.

Los alegatos o cualquier otro documento que se pretenda aportar al proceso, deberá enviarse a la dirección "sgtadminclcd@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA

Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, resembling the name 'Héctor Jaime Castro Castañeda'.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-002-2016-00232-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 230

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 247 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, y por considerarse innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se **CONCEDE** a las partes un término de diez (10) días para que presenten sus alegatos de conclusión, dentro del proceso **EJECUTIVO** promovido por la señora **NOHEMY CARDONA DUQUE** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**.

Vencido este lapso, el Ministerio Público dispondrá de un término igual, de acuerdo con lo preceptuado en dicho texto legal.

Los alegatos o cualquier otro documento que se pretenda aportar al proceso, deberá enviarse a la dirección "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA

Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base line, with a single vertical stroke extending downwards from the base line.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-39-006-2017-00206-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 231

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, contra la sentencia emanada del Juzgado 6º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **JULIO CÉSAR LONDOÑO MARÍN** contra dicha municipalidad y como llamadas en garantía **AXA COLPATRIA S.A.** y **LA PREVISORA S.A.**

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, contra la sentencia emanada del Juzgado 6º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL**

¹ Ley 1437 de 2011.

DERECHO promovido por el señor **JULIO CÉSAR LONDOÑO MARÍN** contra dicha municipalidad y como llamadas en garantía **AXA COLPATRIA S.A.** y **LA PREVISORA S.A.**

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



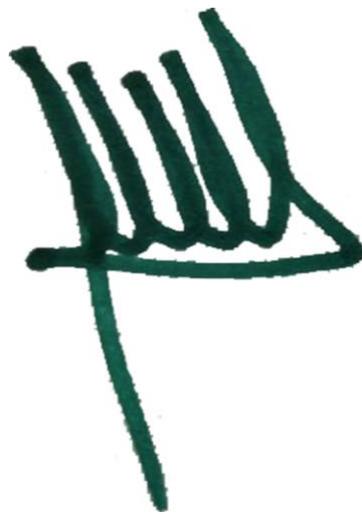
AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base line, with a long vertical stroke extending downwards from the left side.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-39-005-2018-00014-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 232

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 5º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **GLORIA LIBIA GÓMEZ DE MONSALVE** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 5º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

¹ Ley 1437 de 2011.

promovido por la señora **GLORIA LIBIA GÓMEZ DE MONSALVE** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



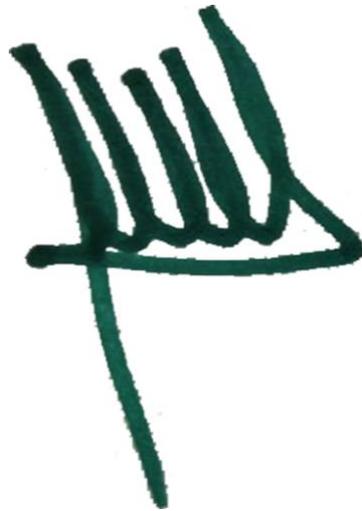
AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base, with a long vertical stroke extending downwards from the center.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-39-007-2018-00102-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 233

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 7º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **PAULA ANDREA OSORIO CARDONA** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM** y el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 7º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

¹ Ley 1437 de 2011.

promovido por la señora **PAULA ANDREA OSORIO CARDONA** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM** y el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, resembling the name 'Héctor Jaime Castro Castañeda'.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-007-2018-00239-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 234

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 7º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARIA GLADYS GUERRERO TAPASCO** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 7º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

¹ Ley 1437 de 2011.

promovido por la señora **MARIA GLADYS GUERRERO TAPASCO** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



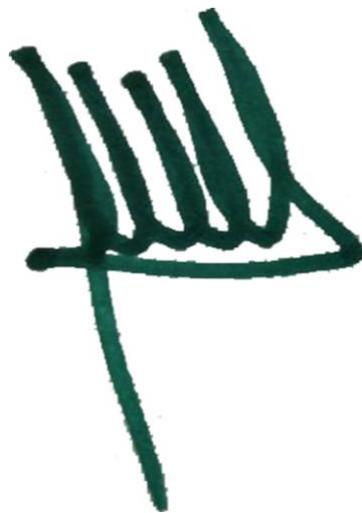
AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base line, with a single vertical stroke extending downwards from the center.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-002-2018-00301-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 235

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 2º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **CRUZ ELENA LONDOÑO MARÍN** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 2º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

¹ Ley 1437 de 2011.

promovido por la señora **CRUZ ELENA LONDOÑO MARÍN** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



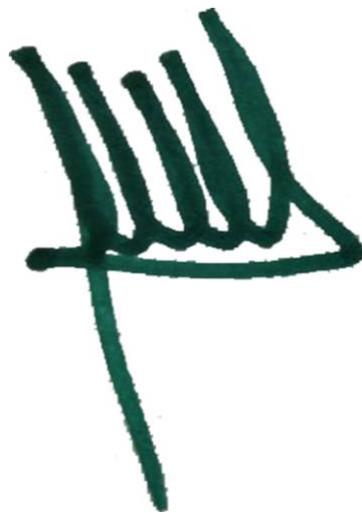
AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base line, with a single vertical stroke extending downwards from the center.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-002-2018-00305-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 236

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 2º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARIA HELENA FLÓREZ CASTAÑO** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 2º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

¹ Ley 1437 de 2011.

promovido por la señora **MARIA HELENA FLÓREZ CASTAÑO** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



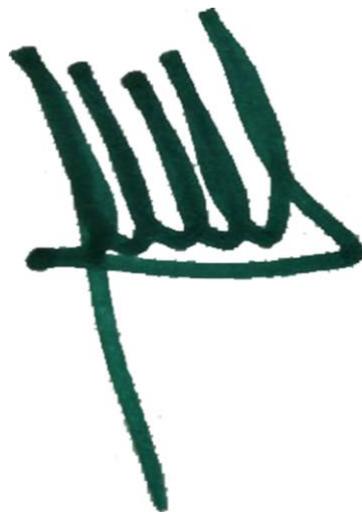
AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base line, with a single vertical stroke extending downwards from the center.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-003-2018-00475-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 237

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión de los recursos de apelación interpuestos y sustentados en forma oportuna por ambos extremos procesales, contra la sentencia emanada del Juzgado 3º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARIA ÉLIDA RÍOS MARULANDA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA₁, habrán de admitirse los recursos de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por ambos extremos procesales, contra la sentencia emanada del Juzgado 3º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL**

¹ Ley 1437 de 2011.

DERECHO promovido por la señora **MARIA ÉLIDA RÍOS MARULANDA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, resembling the name 'Héctor Jaime Castro Castañeda'.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-002-2018-00555-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 238

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 2º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARIA LOBELIA GÓMEZ DE PEÑA** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 2º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

¹ Ley 1437 de 2011.

promovido por la señora **MARIA LOBELIA GÓMEZ DE PEÑA** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base, with a long vertical stroke extending downwards from the center.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-004-2019-00041-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 239

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARIA ALVERY ACEVEDO CEBALLOS** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

¹ Ley 1437 de 2011.

promovido por la señora **MARIA ALVERY ACEVEDO CEBALLOS** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



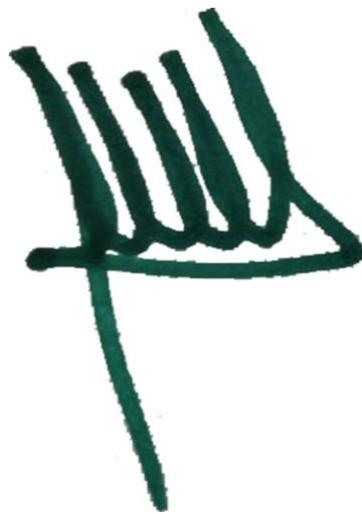
AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base line, with a long vertical stroke extending downwards from the left side.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-004-2019-00088-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 240

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **TERESA TORO TRUJILLO** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

¹ Ley 1437 de 2011.

promovido por la señora **TERESA TORO TRUJILLO** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base, with a long vertical stroke extending downwards from the center.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-001-2019-00092-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 241

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 1º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **ADIELA CRUZ PATIÑO** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 1º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

¹ Ley 1437 de 2011.

promovido por la señora **ADIELA CRUZ PATIÑO** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



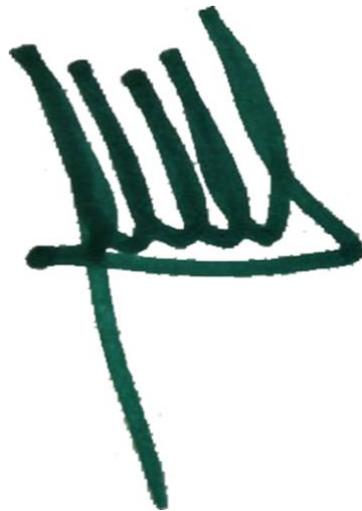
AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, resembling the name Héctor Jaime Castro Castañeda.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-004-2019-00152-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veintiocho (28) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 242

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARIA ELVIA CORTÉS MARÍN** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por el juez, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del C/CA¹, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4º ibídem.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ADMÍTESE el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia emanada del Juzgado 4º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

¹ Ley 1437 de 2011.

promovido por la señora **MARIA ELVIA CORTÉS MARÍN** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a la partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

NOTIFÍQUESE



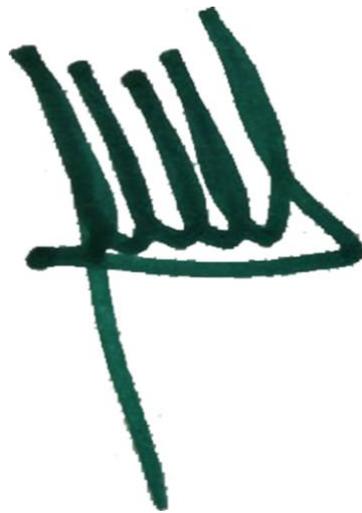
AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado Ponente

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base line, with a long vertical stroke extending downwards from the center.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-23-33-000-2020-00064-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

MAGISTRADO PONENTE: Augusto Morales Valencia

Manizales, veintisiete (27) de JULIO de dos mil veinte (2020)

A.I. 224

Se procede a decidir sobre la admisión de la demanda electoral y la solicitud de medida cautelar formulada en el cuerpo del libelo demandador, consistente ésta ‘en la suspensión provisional de los efectos del acto acusado en nulidad, contenido en el Decreto 2294 del 11 de diciembre de 2019, por medio del cual el señor Procurador General de la Nación nombró en provisionalidad, por el término de seis meses, al doctor JULIO CÉSAR ANTONIO RODAS MONSALVE como Procurador 29 Judicial II para asuntos administrativos, Código 3PJ, grado EC...’, presentadas mediante togada, por el SINDICATO DE PROCURADORES JUDICIALES, PROCURAR, y el SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, SINTRAPROAN contra el Dr. RODAS MONSALVE.

LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Indican los sindicatos que integran la parte accionante solicitantes de la cautela, que con el acto enjuiciado se violan los artículos 125 constitucional, 24 de la Ley 909 de 2004, 82 y 185 del Decreto Ley 262 de 2000, así como la sub-regla jurisprudencial de la Corte Constitucional (Sentencia C-753 de 2008), que impone la obligación de motivar los actos administrativos que disponen nombramientos en provisionalidad o encargo en empleos de carrera administrativa, de manera específica:

- 1) Por haberse omitido la motivación de la decisión, puesto que no se indican las razones del servicio que ‘obligaron al Procurador General de la Nación no solamente a no proferir un nombramiento en encargo de quien ostentaba derechos

de carrera, sino a acudir al nombramiento provisional que recayó en alguien cuyo derecho a ocupar el cargo no provino por el sistema de méritos', al no haber integrado lista alguna de elegibles, ni ser titular de derechos de carrera.

- 2) Haberse omitido acudir el señor Procurador General a la figura del encargo, que de acuerdo a los artículos 185 del D.L 262 de 2000 y 24 de la Ley 909 de 2004, es una posibilidad para proveer por el sistema de mérito en caso de vacancia definitiva, a pesar que una de las servidoras públicas que ostenta derechos de carrera, manifestó a través del Sindicato SINTRAPROAN, 'que reunía los requisitos para ser encargada del mencionado cargo', obteniéndose como respuesta que el cargo había sido provisto en provisionalidad, desconociéndose la vacante que a la sazón existía y cuando se han debido garantizar derechos de carrera, pues la interesada reunía requisitos para ser designada, tales como calificación sobresaliente; haber realizado y aprobado curso de inducción y reinducción; encontrarse en cargo de carrera inmediatamente inferior en asuntos administrativos; contar con más de ocho (8) años de experiencia, y haber realizado solicitud de nombramiento en encargo 'antes de que fuera provisto el cargo en provisionalidad'.

Se estima, adicionalmente, que no obstante tratarse de la provisión de cargo de vacancia transitoria, y no definitiva, y que, si para proveer una vacante transitoria en el cargo de Procurador Judicial es obligatorio acudir a la provisión por méritos, se preguntan, ¿por qué razón en caso de vacante definitiva para el mismo cargo, podría ser discrecional del nominador acudir al sistema de méritos?, sobre todo, como en el sub-lite, 'existen personas titulares de derechos de carrera administrativa con derecho a ser encargadas', sin que se justifique la diferencia de trato que se da en este caso, 'por el hecho de que la vacante a proveer es definitiva y la respectiva lista de elegibles ya se agotó', con lo que, exponen, es desconocer el principio constitucional del mérito contemplado en el artículo 125 de la Carta Política, 'conforme al cual debe entenderse que es obligatorio para el nominador acudir a la figura del encargo en caso de vacantes definitivas', recabando, que de admitirse la tesis que cuando la vacante sea definitiva pueda ejercerse la potestad discrecional para cubrir el cargo de Procurador Judicial,

se está contrariando el mismo artículo 125 constitucional, y a lo que se dispuso en la sentencia C-101 de 28 de febrero de 2013.

Aludieron también los petentes de la suspensión provisional al juicio de ponderación de intereses, para señalar, que de no accederse a la medida, resultaría más gravoso para el interés público esperar hasta la ejecutoria de la sentencia para que la administración ajuste su proceder para la provisión del cargo de Procurador Judicial 29 Judicial II para Asuntos Administrativos de Manizales, conforme a las reglas del mérito y de carrera administrativa que lo reglamentan; agregando, por último, que de esperarse hasta dicho momento procesal, ya la entidad habrá expedido un nuevo nombramiento provisional al doctor Rodas Monsalve, desconociéndose los derechos de carrera de quienes cumplen requisitos para ocupar en encargo el destino en mención. Expusieron igualmente, que remiten como fundamentos de la petición, a lo señalado en otros acápite de la demanda.

TRASLADO DE LA PETICIÓN

Habiéndose dado traslado de la solicitud de suspensión provisional a quienes se señalan como demandados, solo intervino el Dr. JULIO CÉSAR RODAS MONSALVE, quien lo hizo en su propio nombre con el escrito de fls. 125 a 141, para oponerse a la medida cautelar pretendida, para lo cual argumentó, en síntesis:

- a) Acudió inicialmente a la regulación legal actual de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que contemplan los artículos 229 y ss. de la Ley 1437/11, en lo atinente a su naturaleza, características y requisitos; y apoyado en variada jurisprudencia del Consejo de Estado, concluye en su primera parte de su intervención, que el análisis que debe hacer el juez de la medida cautelar, es si están dadas las condiciones para decretar la suspensión, es decir, 'que exista una carga argumentativa contundente y ponderada, y un acervo probatorio suficiente', que en su sentir, no se cumple en el sub-iúdice.

- b) En la segunda parte de su escrito, el demandado RODAS MONSALVE refiere que no se han acreditado los requisitos para el decreto de la medida cautelar, y aludiendo a la apariencia de buen derecho, al peligro en la demora y al juicio de ponderación previstos también en el capítulo de medidas cautelares del Código de lo Contencioso Administrativo, acude a la doctrina para esbozar que en este caso no se da la apariencia de buen derecho, ‘por cuanto si bien el demandante hace un análisis jurídico con indicios de verosimilitud, el mismo es enteramente discutible, y puede ser confrontado con sólidos argumentos jurídicos legales, doctrinales y jurisprudenciales’; y frente al debate jurídico que se plantea, expone que su análisis es propio de la sentencia, lo que conduce a que la prudente aplicación del principio ‘no debe llevar a que el mero dicho de la parte actora, sea suficiente para justificar la imposición de la medida solicitada, pues sus argumentos pueden ser confrontados y rebatidos con otros igualmente creíbles y verosímiles...’, lo que, dice, ampara el artículo 29 constitucional.

En lo que concierne al elemento PERICULUM IN MORA, con fundamento en extracto jurisprudencial de la Corte Constitucional y a la doctrina, indica que a más de no haberse argumentado sobre el particular, en el sub-lite ‘no existe riesgo en la concreción de un perjuicio, y que este sea “mayor o irremediable” al no decretar la medida, toda vez que se pretende suspender provisionalmente un acto administrativo que ha desplegado sus efectos en el mundo del derecho desde hace un tiempo y, en consecuencia, su presunción de legalidad debe permanecer incólume, al no transgredir el orden jurídico superior’.

- c) Indicó el demandado que conforme al artículo 185 del Decreto 262 de 2000, para que se admita infracción de los artículos 125 de la Constitución, 24 de la Ley 909 de 2004, 82 y 185 del Decreto Ley 262 de 2000, al igual que de la sub regla de motivación de los actos administrativos con los cuales se disponen nombramientos en provisionalidad o en encargo en empleos de carrera administrativa, ‘el Tribunal debe realizar un análisis de fondo sobre la legalidad del acto administrativo dictado por el Procurador General de la Nación y las

facultades y competencia para la expedición del acto demandado y valorar en conjunto la prueba documental que obra en el expediente, todo lo cual es propio de la sentencia y no de la fase cautelar'; al paso que cuestiona el ejercicio que se hace del recurso judicial, pero que además la medida resulta "innecesaria e inconveniente" por no reunirse los requisitos de la apariencia de buen derecho y el peligro en la mora, pues en este caso 'NO EXISTE ni remotamente un DESCONOCIMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO por parte del Señor Procurador General, por cuanto...ejerció una atribución concedida por la Constitución y la ley'.

Al abordar el juicio de ponderación de intereses, esgrime que debe tenerse en cuenta que la medida implorada cause graves afectaciones a los derechos fundamentales del afectado con la misma, caso del demandado RODAS MONSALVE, puesto que no se trata de una ponderación abstracta o superficial de supuestos riesgos al interés público, sino que el fallador debe verificar las consecuencias concretas frente a quien se producen los efectos de la suspensión que cataloga como 'desproporcionada', por impactar su derecho al trabajo y al mínimo vital, y de cuyo empleo depende su subsistencia; a lo que agrega el demandado que es beneficiario de una protección reforzada en sus derechos al trabajo y a la seguridad social por estar próximo a cumplir 59 años, adquiriendo la condición de pre-pensionado con derecho a la estabilidad laboral reforzada, por lo que debe garantizársele su prerrogativa a seguir aportando a la seguridad social para completar el monto, semanas cotizadas y las demás condiciones para obtener su pensión.

- La PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN no intervino.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Pretende por modo, la parte actora, se decreta la suspensión de los efectos jurídicos del Decreto 2294 de 11 de diciembre de 2019, con el cual el señor Procurador General de la

Nación designó en provisionalidad por el término de seis (6) meses, al Dr. JULIO CÉSAR ANTONIO RODAS MONSALVE como Procurador 29 Judicial II para Asuntos Administrativos en esta ciudad /V. fl. 38/.

(I)

**LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA LEY 1437/11,
Y EN PARTICULAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

El artículo 229 del C/CA, aplicable al contencioso de nulidad electoral por disposición del canon 296 de la misma obra, establece que en todo proceso declarativo tramitado ante esta jurisdicción, “(...) antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo (...)”. Instituye igualmente el aludido precepto (inciso 2º), que la decisión que allí se adopte “no implica prejuzgamiento” /Subrayas del Despacho/.

Del anterior apartado se pueden extractar los siguientes elementos configurativos de la norma:

- i) REGLA GENERAL: Las medidas cautelares proceden en todos los procesos declarativos;
- ii) FINALIDAD: Garantizar de manera provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- iii) SISTEMA: “Dispositivo” (es decir, a instancia de parte); “mixto” (En acciones populares a instancia de parte, u oficiosamente);
- iv) REQUISITO ESPECIAL: Que se sustente debidamente;
- v) OPORTUNIDAD PARA DECRETARLA: En cualquier estado del proceso, incluso antes de que sea notificado el auto admisorio de la demanda;
- vi) PROVIDENCIA QUE LA DECRETA: Auto motivado separado;
- vii) NATURALEZA DE LA DECISIÓN: Interlocutoria y no significa prejuzgamiento.

Ahora bien; el artículo 230 del C/CA, al paso de prever que las medidas cautelares pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión, en su numeral 6 establece como uno de los mecanismos para materializarlas, “...Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo...”, medida que podría comulgar tanto del carácter de suspensión como preventiva. A su turno, el canon 231 ibídem, indica, en su inciso 1º, los requisitos esenciales para la viabilidad de la suspensión provisional, en lo pertinente:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud...

...” /Subrayas y negrillas extra texto/.

Es de resaltar que la nueva normativa excluyó el elemento de “manifiesta” violación que consagraba el artículo 152 del anterior C.C.A. (Decreto 01/84), de lo que también surge que este tipo de medida provisional resulta siendo más expedito ahora que el tratamiento que a la figura le daba la legislación vigente hasta el 1º de julio de 2012.

Téngase presente ahora, que el primer inciso de ese artículo 231 es el esquema de la suspensión de los efectos de los actos administrativos, porque los demás argumentos que exponen los demandantes atinentes a la ponderación de intereses, apariencia de buen derecho y periculum in mora, hacen alusión para casos distintos a aquella, por así indicarlo el inciso 2º: “En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos...”.

II. EL CASO CONCRETO

A) POSIBILIDAD DE NOMBRAMIENTOS EN PROVISIONALIDAD EN CARGOS DE CARRERA

El acto de nombramiento del ciudadano demandado reposa, como ya se mencionó, en el fl. 38, que lo es el Decreto 2294 de 2019 “Por medio del cual se hace un nombramiento en provisionalidad”, en el que, sin invocarse de manera especial disposición constitucional o legal alguna, el señor Procurador General de la Nación “En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales”, decide:

“NÓMBRESE (sic), en provisionalidad hasta por seis (6) meses a JULIO CÉSAR ANTONIO RODAS MONSALVE, quien se identifica con la cédula de ciudadanía número 71.602.999, en el cargo de Procurador Judicial II, Código 3PJ, Grado EC, de la Procuraduría 29 Judicial II para Asuntos Administrativos en la ciudad de Manizales”.

Dirigiendo su óptica judicial esta Sala de Decisión hacia las normas que se invocan por los accionantes, las mismas disponen lo siguiente:

El artículo 125 constitucional estatuye en lo que es del caso que,

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

...

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

...”.

Este esquema supralegal sin lugar a dudas privilegia el ingreso a la generalidad de los cargos del Estado mediante el concurso de méritos, los cuales cataloga como de carrera administrativa. De igual manera señala de manera perentoria, que el ingreso a tales cargos, y el ascenso, se hace previo lleno de requisitos y condiciones que establece la ley con los cuales se determinan “los méritos y condiciones de los aspirantes”.

El artículo 279 de la Constitución, disposición reguladora de la Procuraduría General de la Nación, establece que, “La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo”; y es el Decreto Ley 262 de 22 de febrero de 2000, vigente, con el cual se modificó y determinó la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica su régimen de carrera, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos, en su artículo 1° dispuso que,

“La Procuraduría General de la Nación es el máximo organismo del Ministerio Público. Tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal en los términos definidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional y ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación”. /Líneas fuera de texto/.

En lo que concierne a las “Procuradurías Judiciales” el artículo 37 ibídem determinó que,

“Los **procuradores judiciales** ejercerán funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, de conformidad con lo dispuesto en la

Constitución Política, las leyes y en este capítulo cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este decreto.

<Inciso adicionado por el artículo 4 de la Ley 1367 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones disciplinarias, de control de gestión y preventivas, los procuradores judiciales en lo Contencioso Administrativo tendrán funciones de conciliación en los términos señalados por las leyes que regulan esta materia”.

Al paso que el artículo 44 ibídem indica la intervención de dichos Procuradores en la jurisdicción contenciosa administrativa.

En el título XII del mismo Decreto Ley 262, se regula lo atinente al “SISTEMA DE INGRESO Y RETIRO DEL SERVICIO, MOVIMIENTOS DE PERSONAL, SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y CALIDADES PARA LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO”, señalando el mandato 81 que, “El ingreso al servicio en la Procuraduría General de la Nación se efectúa por medio de decreto de nombramiento expedido por el Procurador General y la respectiva posesión”; mientras que su inciso 2° determina que, “Los servidores de la planta de personal globalizada prestarán sus servicios en las dependencias para las que fueren nombrados o donde las necesidades del servicio así lo exijan”; y el artículo 82 ibídem alude a las CLASES DE NOMBRAMIENTO en la institución:

“En la Procuraduría General de la Nación se pueden realizar los siguientes nombramientos:

a) Ordinario: para proveer empleos de libre nombramiento y remoción.

b) En período de prueba: para proveer empleos de carrera con personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de méritos.

c) Provisional: para proveer empleos de carrera definitivamente vacantes, con personas no seleccionadas mediante el sistema de méritos, mientras se provee el empleo mediante concurso.

Igualmente, se hará nombramiento en provisionalidad para proveer empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción temporalmente vacantes, mientras duren las situaciones administrativas o los movimientos de personal que generaron la vacancia temporal del empleo.

PARAGRAFO. Nadie podrá posesionarse en un empleo de la Procuraduría General de la Nación sin el lleno de los requisitos constitucionales y legales exigidos”. /Se subraya/.

El artículo 182 ibídem clasifica los empleos dentro del organismo, discriminando entre empleados de carrera y empleados de libre nombramiento y remoción; dentro de los últimos de hallaba el cargo de PROCURADOR JUDICIAL (numeral 2); pero en virtud de la declaratoria de inexequibilidad que hizo la sentencia C-101/13 (M.P. Dr. Mauricio González Cuervo) de esa denominación, se catalogó como un cargo de carrera administrativa.

El precepto 184 ibídem definió lo que es la carrera administrativa en la Procuraduría General de la Nación:

“La carrera de la Procuraduría es un sistema técnico de administración de personal, que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la entidad y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso a ella, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascender, como también establecer la forma de retiro de la misma.

Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera de la Procuraduría se hará exclusivamente con base en el

mérito, sin que las consideraciones de raza, religión, sexo, filiación política u otro carácter puedan influir sobre el proceso de selección”.

Y el precepto 184 del mismo ordenamiento alude a la provisión de los empleos de carrera POR VACANCIA DEFINITIVA: “La provisión de los empleos de carrera por vacancia definitiva se hará de acuerdo con el orden de prioridad establecido en el artículo 190 de este decreto. Si no fuere posible, el empleo se proveerá, previo concurso, por nombramiento en período de prueba, o en propiedad cuando se supere el período de prueba o cuando se ascienda sin cambiar de nivel, como resultado de un concurso de méritos”; en tanto que el esquema disposicional 185, invocado por ambas partes en contienda, aludió a la PROCEDENCIA DEL ENCARGO Y A LOS NOMBRAMIENTOS PROVISIONALES, en los siguientes términos que son del caso:

“PROCEDENCIA DEL ENCARGO Y DE LOS NOMBRAMIENTOS PROVISIONALES. En caso de vacancia definitiva de un empleo de carrera, el Procurador General podrá nombrar en encargo a empleados de carrera, o en provisionalidad a cualquier persona que reúna los requisitos exigidos para su desempeño.

Se hará nombramiento en encargo cuando un empleado inscrito en carrera cumpla los requisitos exigidos para el empleo y haya obtenido calificación de servicios sobresaliente en el último año y una calificación mínima del 70% sobre el total del puntaje en los cursos de reinducción a que se refiere el numeral segundo del artículo 253 de este decreto. Sin embargo, por razones del servicio, el Procurador General de la Nación podrá nombrar a cualquier persona en provisionalidad siempre que ésta reúna los requisitos legales exigidos para el desempeño del empleo por proveer.

...

...

Efectuado el nombramiento por encargo o en provisionalidad, la convocatoria a concurso deberá hacerse dentro de los tres (3) meses siguientes a este nombramiento.

...” /Resaltado también extratexto/.

Y el artículo 188 alude a la duración del encargo y del nombramiento en provisionalidad, así:

“El encargo y la provisionalidad, cuando se trate de vacancia definitiva en cargos de carrera, podrán hacerse hasta por seis (6) meses. El término respectivo podrá prorrogarse por un período igual.

Si vencida la prórroga no ha culminado el proceso de selección, el término de duración del encargo y de la provisionalidad podrá extenderse hasta que culmine el proceso de selección.

Cuando la vacancia sea el resultado de ascenso que implique período de prueba, el encargo o el nombramiento provisional podrán extenderse por el tiempo necesario para determinar la superación del mismo.

PARAGRAFO. Por razones del servicio el Procurador General de la Nación podrá desvincular a un servidor nombrado en provisionalidad o dar por terminado el encargo, aún antes del vencimiento del término establecido en el presente artículo”.

Dentro de las normas que regulan el régimen de personal de la Procuraduría General de la Nación, si bien existe norma que regula expresamente el “ENCARGO” para empleos de libre nombramiento y remoción, para los cargos de carrera lo contempla como una opción igual al del nombramiento en provisionalidad; por lo que, al menos para la decisión a adoptar en esta oportunidad, no es de recibo la invocación que realiza la parte nulidisciente del artículo 24 de la Ley 909 de 2004 (con la modificación que le introdujo el artículo 1° de la Ley 1960 de 27 de junio de 2019), en verdad vigente para la fecha en que se produjo el nombramiento del Dr. RODAS MONSALVE (11 de diciembre de ese mismo año 2019), por las razones que seguidamente se indicarán.

En efecto; en la sentencia C-077/04, con ponencia del Magistrado Dr. Jaime Araujo Rentería, la Corte Constitucional al pronunciarse sobre la demanda formulada contra apartados de los artículos 82, 185 (ambos citados por la parte demandante en el sub-examine), 186, 187 y 188 del DL 262/2000, le dio el aval a los nombramientos en provisionalidad en la Procuraduría General de la Nación cuando razonó bajo el siguiente temperamento jurídico:

“...

Las mencionadas normas prevén, en lo acusado, que en la Procuraduría General de la Nación se puede realizar nombramiento provisional para proveer empleos de carrera definitivamente vacantes, con personas no seleccionadas mediante el sistema de méritos, mientras se provee el empleo mediante concurso y, también, para proveer empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción temporalmente vacantes, mientras duren las situaciones administrativas o los movimientos de personal que generaron la vacancia temporal del empleo (Art. 82); que en caso de vacancia definitiva de un empleo de carrera el Procurador General podrá nombrar en encargo a empleados de carrera o en provisionalidad a cualquier persona que reúna los requisitos exigidos para su desempeño; efectuado el nombramiento en encargo o en provisionalidad, la convocatoria a concurso deberá hacerse dentro de los tres (3) meses siguientes a este nombramiento (Art. 185); que el nombramiento tendrá carácter provisional cuando se trate de proveer transitoriamente un empleo de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de mérito, aunque en el respectivo acto administrativo no se determine la clase de nombramiento de que se trata (Art. 186); los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos podrán ser provistos por encargo o en forma provisional por el

tiempo que duren aquellas situaciones (Art. 187), y que el encargo y la provisionalidad, cuando se trate de vacancia definitiva en cargos de carrera, tendrán un término que podrá prorrogarse (Art. 188).

5. Como se indicó, la regla general en los empleos en los órganos y entidades del Estado es que son de carrera, por mandato del Art. 125 superior, con las excepciones contempladas en la misma disposición, la cual faculta al legislador para que fije la forma de provisión de aquellos y los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

Por su parte, el Art. 279 de la Constitución, en relación específicamente con la gestión de personal de la Procuraduría General de la Nación, consagra que la ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de dicha entidad, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados del organismo.

La realización del concurso público de méritos para proveer un empleo vacante definitivamente requiere un tiempo mínimo, en el cual puedan desarrollarse las etapas de convocatoria, pruebas de selección y conformación de la lista de elegibles.

Por otra parte, la función pública requiere continuidad y, además, debe cumplir los principios de celeridad y eficacia, entre otros, consagrados en el Art. 209 de la Constitución, los cuales son condiciones para alcanzar los fines esenciales del Estado consagrados en el Art. 2º ibídem.

Por estas razones, con un criterio racional y práctico se impone como una necesidad la provisión del cargo en forma temporal o transitoria, mientras se puede hacer la provisión definitiva, lo cual se logra mediante las instituciones del nombramiento provisional de cualquier persona que reúna los requisitos para su desempeño o mediante el encargo a empleados de carrera.

Acerca del carácter esencialmente temporal del nombramiento provisional la Corte Constitucional ha expuesto que su jurisprudencia “privilegia su temporalidad, a fin de impedir que los nombramientos provisionales en los cargos de carrera administrativa se prolonguen de manera indefinida y se conviertan en institución permanente, tal como lo fue en pasado cercano.[6] En este sentido se rechazan las prórrogas injustificadas de los nombramientos provisionales, por cuanto “la prórroga debe ser la estrictamente necesaria para que se superen las circunstancias que dieron lugar a la suspensión del concurso y, se debe proceder a reanudarlo en forma inmediata, de manera tal, que el concurso de méritos, sea el instrumento previo, idóneo y esencial, para la provisión de los cargos públicos; porque, de no ser así, se daría lugar a la aplicación de la responsabilidad disciplinaria y patrimonial, tanto de la autoridad nominadora que omita la aplicación de las normas de carrera, como de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el evento de que omita las funciones que la Constitución Política le ha otorgado. Por tanto, se debe garantizar ante todo, la continuidad del servicio público [7]. (...)”. [8]

Con el fin de evitar que el nombramiento provisional pierda su atributo de temporalidad y se convierta en permanente, dejando de ser tal, y que vulnere el mandato constitucional sobre aplicación de la carrera en los cargos del Estado, lo mismo que el derecho de

acceso de todas las personas a ellos en igualdad de condiciones, el legislador debe establecer límites y condiciones para su utilización.

En el caso de las normas que se examinan el legislador señaló tales límites y condiciones, en cuanto dispuso, en apartes no demandados del Art. 188 del Decreto ley 262 de 2000, que el nombramiento podrá hacerse hasta por seis (6) meses y prorrogarse por un período igual y que si vencida la prórroga no ha culminado el proceso de selección, el término de duración de la provisionalidad podrá extenderse hasta cuando culmine dicho proceso, medida ésta última con la cual se asegura que el mismo se complete, de modo que cumpla su objetivo.

...

Se observa que en esta forma el nombramiento en provisionalidad para proveer una vacante definitiva en un cargo público de carrera no atenta contra la integridad y la regularidad del concurso público de méritos y, por el contrario, permite su realización y por tanto el logro de sus fines y protege el derecho de todas las personas de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, con base en los méritos y calidades y en igualdad de condiciones, conforme a lo previsto en los Arts. 13, 40 y 125 superiores.

Por otra parte, cuando la vacante en el cargo público de carrera no es definitiva, sino temporal, el mismo debe ser provisto también en forma transitoria, por la misma razón anotada de la necesidad de continuidad en la prestación de la función pública, por el tiempo que dure la situación administrativa correspondiente, mediante encargo o mediante nombramiento provisional, de acuerdo con las mismas normas legales.

Por estas razones los cargos formulados carecen de fundamento y, en consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de las expresiones acusadas, por los cargos examinados en esta sentencia.

...”.

No admite por manera discusión, al menos en esta parte inicial del proceso, que la Corte Constitucional acepta el “nombramiento en provisionalidad” en vacantes definitivas en cargos de carrera en la Procuraduría General de la Nación, con lo que señala, se protegen también derechos e intereses consagrados en la misma Carta Política.

B) MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE NOMBRAMIENTO EN PROVISIONALIDAD

Basados los demandantes esencialmente en la Sentencia C-753 de 2008, indican que procede la suspensión provisional pedida en la medida en que se desatendió la subregla allí contenida de la obligación que tenía el nominador de haber motivado el acto administrativo de nombramiento sub-iúdice.

En esa providencia, que contó con la ponencia del Magistrado, Dr. Jaime Araújo Rentería, expuso la Corte Constitucional, aunque se refería al artículo 74 del Decreto Ley 091 de 2007, a la carrera administrativa y a los empleos en provisionalidad o en encargo, solo se refirió a la motivación de actos administrativos, a juicio de la Sala a título de obiter dicta:

“...

Así mismo, la jurisprudencia de esta Corte ha sido clara al establecer el deber de motivación de los actos administrativos mediante los cuales se realizan los nombramientos en provisionalidad o en encargo o suprimen cargos en provisionalidad, ya que de un lado debe justificarse las razones por las cuales se recurre a los vías de excepción para proveer cargos de carrera

pública, y de otro lado, si bien la vinculación en provisionalidad es precaria, esta corporación ha reiterado en múltiples ocasiones que la estabilidad laboral de un funcionario que ocupa un cargo de carrera administrativa no se reduce por el hecho de que lo haga en provisionalidad, debiendo motivar por ejemplo arguyendo que el cargo será proveído por quien ganó el concurso. [Ver, Sentencias T-800 de 1998, MP: Vladimiro Naranjo Mesa, reiterada en T-884 de 2001, MP: Clara Inés Vargas, T-392 de 2005, MP: Alfredo Beltrán Sierra, C-733 de 2005, MP: Clara Inés Vargas].

..." /Subrayado y negrillas de la Sala/

Y acudiendo el Tribunal a las dos últimas sentencias que al final del apartado se refieren (T-392 de 2005, MP: Alfredo Beltrán Sierra, C-733 de 2005, MP: Clara Inés Vargas), ambas expresan sobre el deber de motivación de los actos administrativos de desvinculación:

“De igual manera, en sede de tutela, la Corte ha amparado los derechos fundamentales de los funcionarios nombrados en provisionalidad, en el sentido de que el acto por medio del cual se desvincula a una persona de un cargo de carrera para el cual fue nombrado en provisionalidad debe ser motivado [T-222 de 2005], por cuanto *“pese al carácter eminentemente **transitorio** de este tipo de nombramientos, las personas que ocupan un cargo de carrera en provisionalidad gozan de cierta estabilidad laboral, pues su desvinculación no puede hacerse de manera discrecional como está permitido para los cargos de libre nombramiento y remoción”* (C-733/05).

E igual aconteció en la Sentencia T-392 de 2005:

“En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha precisado que la desvinculación de los servidores públicos que ocupan provisionalmente cargos de carrera debe llevarse a efecto por medio de acto administrativo debidamente motivado.

Desarrollando este principio, la Sentencia T-610 de 2003 (M P Dr. Alfredo Beltrán Sierra) señala que el deber de motivar el acto administrativo que declara la insubsistencia de un nombramiento de carrera se hace extensivo para desvincular a quien esté ocupando provisionalmente un cargo de esta misma naturaleza. La falta de motivación, de igual forma, constituye una violación al debido proceso. La mencionada sentencia sigue los postulados señalados en la sentencia SU-250 de 1998.-..”, en los siguientes términos:

“(...) necesariamente debe haber motivación para el retiro de los empleados que son de carrera o que están en una situación provisional o de interinidad en uno de los empleos que no son de libre nombramiento y remoción; salvo los empleados que tienen el estatutus de libre nombramiento y remoción.

La falta de motivación de ese acto del Estado que retira del servicio a una persona nombrada en interinidad porque aún no se han hecho los concursos para ingresar a la carrera, es una omisión en contra del derecho porque la motivación es necesaria para el control de los actos administrativos que facilita la función revisora de lo contencioso-administrativo, y, por ende, la falta de motivación se convierte en un obstáculo para el efectivo acceso a la justicia (artículo 229).”

La mencionada Sentencia SU-250 de 1998 señala lo siguiente.

“El actual Código Contencioso Administrativo Colombiano estableció la razonabilidad de las decisiones discrecionales en el artículo 36 : “(e)n la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

(...)

“En la Constitución de 1991, la motivación, que es expresión del principio de publicidad, es constitucionalmente recogida en el artículo 209 “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...”.

“La Constitución de 1991 dispuso al Estado como social de derecho, es decir, que una de sus consecuencias es el sometimiento al derecho, de ahí la importancia de la motivación del acto administrativo puesto que de esta manera se le da una información al juez en el instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico y si corresponde a los fines señalados en el mismo. Es la desviación de poder que hoy contempla el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, como causal autónoma de nulidad de los actos administrativos, y que antes se deducía del artículo 66

del anterior Código, cuando se hablaba de abuso o desviación en las funciones propias del funcionario público.

“Esta tesis de motivar el acto, es reciente en nuestro ordenamiento, ya que antes del Decreto 01 de 1984 art. 35 no existía una obligación general, por ello, la jurisprudencia contenciosa consideró que la decisión administrativa expresa debía estar fundamentada en la prueba o en informes disponibles y motivarse, al menos en forma sumaria, si afectaba a particulares. La justificación de esa decisión fue la aplicación por remisión (artículo 282 C.C.A.) del artículo 303 del C.P.C. que dispone que “las providencias serán motivadas a excepción de los autos que se limiten a disponer un trámite”.

Adicionalmente, en la sentencia T-951 de 2004 M P Marco Gerardo Monroy Cabra), la Sala advirtió que la jurisprudencia hace distinción “ *entre los actos de desvinculación de personal adscrito a un cargo de libre nombramiento y remoción y los adscritos a un cargo de carrera, para advertir que mientras la falta de motivación de los primeros es la regla, la motivación del acto de desvinculación lo es en los segundos, pues en ellos no es la relación personal la que determina la provisión del cargo sino el carácter técnico del mismo....”*

En sentencia T.800 de 1998 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) la Corte reiteró la tesis cuando concedió el amparo de una enfermera que venía ocupando en provisionalidad un cargo de carrera en un hospital del Valle y que fue desvinculada mediante acto no motivado por el ente nominador señalando

que: *“ la estabilidad laboral de un funcionario que ocupa un cargo de carrera administrativa no se reduce por el hecho de que lo haga en provisionalidad, en otros términos, el nombramiento en provisionalidad de servidores públicos para cargos de carrera administrativa, como es el caso, no convierte el cargo en uno de libre nombramiento y remoción. Por ello, el nominador no puede desvincular al empleado con la misma discrecionalidad con que puede hacerlo sobre uno de libre nombramiento y remoción, a menos que exista justa causa para ello.*

Posteriormente en Sentencia T-597 de 2004, MP Manuel José Cepeda Espinosa), la Corporación concedió la protección a una funcionaria de la CAR, a la que desvincularon del cargo de carrera que ocupaba provisionalmente. Al respecto la Corte manifestó que *“ en virtud de la protección del debido proceso del trabajador, el acto mediante el cual se desvincula a un empleado nombrado de manera provisional en un cargo de carrera, debe ser motivado, mientras que en dicho cargo no sea nombrada una persona seleccionada en base al concurso de méritos”*

En la más reciente Sentencia, T-161 de 2005 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte protegió el derecho al debido proceso de un empleado que fue declarado insubsistente en el cargo de Fiscal Delegado ante los Jueces Penales del Circuito Especializado, ordenando al Fiscal General de la Nación expedir una nueva resolución motivada.

Al efecto señalo lo siguiente:

“...la falta de motivación del acto es un atentado contra la publicidad del mismo, en tanto se le impide al perjudicado conocer las verdaderas razones de la desvinculación-las cuales no pueden provenir de la simple discrecionalidad del nominador, dada la situación particular de los funcionarios que ocupan en provisionalidad un cargo de carrera-y, por consiguiente, dificultan el despliegue de una eficiente oposición jurídica en contra del acto administrativo, tanto en vía gubernativa como en sede jurisdiccional. Por ello la Corte dijo que la vulneración del debido procedimiento administrativo que se verifica mediante la ausencia de la motivación del acto de desvinculación del servidor público que ocupa un cargo de carrera en provisionalidad justifica la procedencia de la protección tutelar”.

Para concluir, el tema de la necesidad motivacional del acto de desvinculación de un servidor nombrado en provisionalidad, fue largamente considerada en la Sentencia de Unificación 556 de 2014 con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez a cuyo texto se remite, y en donde tampoco se aludió, a título de *“ratio decidendi”*, al tema de motivación de esos actos de nombramiento.

Para esta Sala Plural de Decisión, resultan suficientes las anteriores manifestaciones para concluir que, en principio, no existe la obligación de motivar los actos de nombramiento en provisionalidad en cargos de carrera administrativa, y los motivos, como lo ha dicho el Consejo de Estado, se entienden expedidos por razones de buen servicio, y así se presume dicho tipo de actos.

En tales términos, se denegará la solicitud de suspensión provisional, pero habrá de admitirse la demanda presentada.

III. LA DECISIÓN

Es por lo discurrido que la Sala 4ª de Decisión Oral,

RESUELVE

ADMÍTESE la demanda de **NULIDAD ELECTORAL** presentada, mediante apoderada, por el SINDICATO DE PROCURADORES JUDICIALES, PROCURAR, y el SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, SINTRAPROAN, contra el Dr. JULIO CÉSAR ANTONIO RODAS MONSALVE y la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

NIÉGASE la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado.

En consecuencia, para la tramitación del libelo demandador se dispone (artículo 171 del C/CA):

1. **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** al Doctor JULIO CÉSAR ANTONIO RODAS MONSALVE, en los términos del artículo 8° de del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio del año en curso, en armonía con el literal a) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437/11. El término de traslado solo comenzará a correr una vez vencido el plazo determinado en el literal f) del numeral 1 del artículo 277 del C/CA.
2. **NOTIFÍQUESE** este proveído personalmente al señor PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN al tenor de lo dispuesto en el artículo 277 numeral 2 de la misma codificación.
3. **NOTIFÍQUESE personalmente** este proveído al Ministerio Público (núm. 4 art. 277 ibídem). Como quien hace las veces de Ministerio Público ante este despacho es precisamente el demandado, la notificación se hará al Procurador Judicial para Asuntos Administrativos que le pueda seguir en turno.
4. **NOTIFÍQUESE** por estado este auto a la parte nulidiscente (núm. 4 art. 277 ibídem).

5. **INFÓRMESE** a la comunidad sobre la existencia del presente proceso a través de la página web de la Rama Judicial (art. 277, núm. 5 Ley 1437/11).

RECONÓCESE personería para actuar, en su propio nombre, al Dr. JULIO CÉSAR ANTONIO RODAS MONSALVE, con C.C. 71'602.999 y T.P 42.665 del Consejo Superior de la Judicatura.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según Acta N° 36 de 2020.

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado (ausente con permiso)



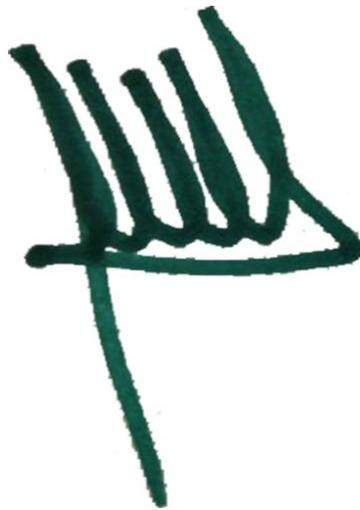
PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, with a long vertical stroke extending downwards from the base.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA

Secretario

17001-23-33-000-2020-00116-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE CALDAS

SALA PLENA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: Augusto Morales Valencia

Manizales, veinticuatro (24) JULIO de dos mil veinte (2020)

REF. Control Inmediato de Legalidad (CIL)

MUNICIPIO: Supía (Caldas)

S. 084

El TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, en Sala Plena de Decisión Oral con función jurisdiccional, a través del mecanismo judicial automático Control Inmediato de Legalidad (CIL) contemplado en el artículo 136 del Código de lo Contencioso Administrativo (C/CA) Ley 1437 de 2011, en armonía con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, procede a pronunciarse sobre los Decretos números 067 y 068 de 27 de abril, ambos del año en curso, expedidos por el señor Alcalde municipal de Supía, Caldas, con los cuales, en su orden, “SE ADOPTAN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19”; y “SE DICTAN MEDIDAS EN MATERIA DE TRÁNSITO, PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

LA COMPETENCIA

Este tribunal es competente para conocer del asunto conforme lo disponen los artículos 136 y 151 numeral 14 del C/CA, en virtud de los cuales, en su orden y en lo pertinente, “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código”; determinándose por consecuencia, en aquel numeral 14, que los tribunales administrativos conocen en única instancia,

“Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

ANTECEDENTES

- El 11 de marzo último, la OMS (Organización Mundial de la Salud) declaró como pandemia la patología denominada coronavirus (Covid-19), la que tuvo lugar en la república de la China (Wuhuan), y empezó a extenderse por los países del orbe.
- Con Resolución N° 385 de 12 de marzo de este mismo año 2020, el Ministerio de Salud y de la Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio de la Nación, la que se prolongaría hasta el treinta (30) de mayo también de 2020. En dicha resolución ministerial, se dispuso que los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptaran las medidas de prevención y control que evitaran la propagación de la mencionada y desconocida enfermedad.
- Con los decretos municipales allegados, el señor Alcalde de la localidad de Supía en del Departamento de Caldas, dispuso lo siguiente:

DECRETO N° 067 de 27 de abril de 2020: “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19”.

Con este acto administrativo, el mandatario local estableció las siguientes medidas:

“ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Supía - Caldas, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de

personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el Decreto N° 593 del 24 de abril de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: ADOPTAR en su totalidad las instrucciones impartidas por el Presidente de la República mediante Decreto N° 593 del 24 de abril de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.”*

ARTÍCULO TERCERO: ESTABLECER para los establecimientos de comercio que vendan alimentos o productos de primera necesidad (mercado - medicamentos) y restaurantes - cafeterías, el siguiente horario:

Funcionamiento: Desde las 07:00 a.m. hasta las 4:00 p.m. (Apertura por ventanilla o ingreso controlado)

Domicilios de productos de primera necesidad o de los subsectores económicos permitidos por la norma: Desde las 07:00 a.m. hasta las 8:00 p.m.

ARTÍCULO CUARTO: FIJAR horario especial para los funcionarios de la administración municipal durante el mes de mayo, así: De 08:00 a.m. a 02:00 p.m.

PARÁGRAFO: La atención al público será restringida y el ingreso a las instalaciones de la Alcaldía se hará de manera controlada.

ARTÍCULO QUINTO: ESTABLECER los días de circulación para los compradores de productos de primera necesidad en el municipio de Supía - Caldas, teniendo en cuenta el último dígito del documento de identificación (sólo mayores de edad), así:

Lunes:	0 - 1
Martes:	2 - 3
Miércoles:	4 - 5
Jueves:	6 - 7
Viernes:	8 - 9
Sábado:	Impares (1-3-5-7-9)
Domingo:	Pares (0-2-4-6-8)

PARÁGRAFO: Para verificar el cumplimiento de esta medida la fuerza pública y los establecimientos de comercio solicitarán el documento de identificación en original.

La disposición no implica que los ciudadanos puedan salir libremente, por el contrario, es para que la gente que debe ir a la tienda, al supermercado, al banco o cuando haya una real necesidad lo haga este día. No es para ir de paseo ni a visitar amigos o familiares.

ARTÍCULO SEXTO: FIJAR MEDIDAS PARA LA PRÁCTICA DE DEPORTE de la siguiente manera:

- Se autoriza la práctica de deporte y actividad física al aire libre, esto es, caminar, trotar, correr, montar en bicicleta para personas que se encuentren en un rango de edad de dieciocho (18) a sesenta (60) años, únicamente el día de pico y cédula que tiene asignado.
- El horario establecido para la práctica de deporte y actividad física es desde las 05:00 a.m. hasta las 07:00 a.m. por un período máximo de una (1) hora diaria.
- Cualquier tipo de actividad física individual que esté contemplado en un radio de un (1) kilómetro del lugar de la vivienda.
- Es necesario el uso permanente de tapabocas.
- Distancia mínima de cinco (5) metros entre cada persona.
- No se permite el uso de parques biosaludables, parques infantiles, canchas del polideportivo, estadio principal Francisco Ayala Valencia, coliseo, gimnasios, piscinas y demás escenarios deportivos. Estos sitios son considerados foco de contaminación.
- No se permite la realización de actividades en grupo.
- Los gimnasios y las escuelas de formación deportiva deben permanecer cerrados.
- Se debe tener hidratación individual y es prohibido compartir elementos como toallas, lazos, comida, entre otros.

ARTÍCULO SÉPTIMO: PROHIBIR el consumo y expendio de bebidas alcohólicas (embriagantes) en espacios abiertos y dentro de los establecimientos de comercio, a partir de las 00:00 a.m. del día 27 de abril de 2020 hasta las 00:00 a.m. del día 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

PARÁGRAFO PRIMERO: Podrá realizarse la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que hubiere lugar.

ARTÍCULO OCTAVO: Quien impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud o ejerza

actos de discriminación en su contra, dará lugar a la sanción penal prevista en el artículo 134 A del Código Penal y demás medidas correctivas previstas en la Ley 1801 de 2016.

ARTÍCULO NOVENO: CLAUSURA TEMPORAL DE ESTABLECIMIENTOS: Se adopta como medida sanitaria preventiva y de control en el municipio de Supía, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juegos de video.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los establecimientos y locales comerciales a que alude el presente artículo que prevean en su objeto social la venta de comidas y bebidas; solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Quedan exentos de esta medida los establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.

ARTÍCULO DÉCIMO: En los que corresponde al servicio de entrega a domicilio deberán atenderse las siguientes medidas de salubridad:

1. Desinfectar los elementos de trabajo mínimo tres (3) veces al día.
2. No realizar aglomeraciones superiores a cinco (5) personas en los sitios destinados para el despacho de productos o en el espacio público.
3. Garantizar que los bienes entregados al consumidor final se encuentren debidamente empacados y sellados a fin de evitar su manipulación en el proceso de entrega.
4. Abstenerse de realizar la labor encomendada en el caso que el personal designado para realizar el domicilio presente signos gripales. El cumplimiento de las medidas contempladas en este artículo está a cargo directamente de los establecimientos de comercio, por lo que su incumplimiento les acarreará la imposición de las sanciones correspondientes.

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. Las anteriores medidas constituyen una orden de

policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 (multa general tipo 4; participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia); así como las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 y 369 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: COMUNICAR de conformidad con las disposiciones del artículo 3 del Decreto Nacional 418 de 2020, copia del presente decreto será remitido al Ministerio del Interior para los fines pertinentes.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: COMUNICAR el contenido del presente decreto a la Policía Nacional, la Inspección de Policía, Inspección de Tránsito y Transporte, Secretaría de Gobierno y Asuntos Administrativos, Secretaría de Salud y Asuntos Sociales, ESE Hospital San Lorenzo y a la comunidad del Municipio de Supía.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 y deroga el Decreto 061 del 12 de ABRIL de 2020”
/Subrayado fuera de texto/

Este decreto fue expedido por fuera de la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y se fundamentó en las siguientes disposiciones de rango constitucional y legal: Artículos 2, 49 y 315 de la Constitución Política de Colombia; Ley 9 de 1079; Ley 136 de 1994; Decreto N° 051 de 2020¹; Decreto N° 531 de 08 de abril de 2020; Decreto N° 536 de 11 de abril de 2020; y Decreto N° 539 de 24 de abril de 2020.

En la parte motiva de tal acto administrativo, el Alcalde del Municipio de Supía se refirió a los fines del Estado consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política, así como a los Decretos N° 418 y 420, ambos de 18 de marzo, N° 457 de 22 del mismo mes, N° 531 y 536 de 11 de abril, y N° 593 de 24 de abril, todos de 2020, por lo cuales, se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia (Covid-19).

¹ Proferido el 22 de marzo de 2020 por el Alcalde del Municipio de Supía, “Por medio del cual se modifica el decreto N° 049 del 20 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones.

Explicó, también, que en virtud de las normas referidas y de la Resolución N° 385 de 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y Protección Social con el cual se declaró la emergencia sanitaria, se torna necesario adoptar medidas que no sólo eviten la propagación del virus Covid-19, sino que garanticen el abastecimiento y disposición de productos y alimentos de primera necesidad.

Por último se refirió a las facultades de los alcaldes para adoptar medidas para la prevención de riesgo ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, consagradas en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016², así como a la sanción prevista en el artículo 368 del Código de Penal para aquellas personas que incumplan las medidas sanitarias.

DECRETO N° 068 de 27 de abril de 2020: “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS EN MATERIA DE TRÁNSITO, PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

En cuya parte resolutive se dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: ESTABLECER durante el aislamiento preventivo obligatorio, la operación de toda la capacidad transportadora del trasporte de pasajero tipo taxi **con dos pasajeros solamente en cada servicio**. Para lo anterior, se habilitará la oficina de la empresa de éste (sic) tipo de transporte público, a fin de poder regular los domicilios y servicios que requiera la población, siempre y cuando se solicite vía electrónica.

PARÁGRAFO: Dicha oficina no tendrá atención al público directo sino a través de medios electrónicos.

ARTÍCULO SEGUNDO: PERMITIR la prestación del servicio de transporte público en la zona veredal en las siguientes rutas y sus respectivos horarios, de ésta (sic) manera, se garantizará la óptima movilización de la población rural con sus productos agrícolas a comercializar y de consumo:

HORARIO							
VEREDA	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
BOQUERON	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	06:00 08:00 10.30 11:30 13:00
LA LOMA	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	06:00 08:00 11:00 13:00

² Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

SEVILLA	07:30 12:00	07:30 12:00	07:30 12:00	07:30 12:00	07:30 12:00	07:30 12:00	06:00 08:00 11:00 13:00
LA QUINTA	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	06:00 08:00 11:00 13:00
OBISPO	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	06:00 08:00 11:00 13:00
PANESO		07:00 12:00		06:30 11:30		06:30 11:30	06:00 08:00 11:00 13:00
LA PAVA		07:00 12:00		07:00 12:00			06:00 08:00 11:00 13:00
MURILLO						07:00 12:00	06:00 08:00 11:00 13:00
TROCADEROS						07:00 12:00	06:00 08:00 11:00 13:00
MUDARRA						11:30	06:00 08:00 11:00 13:00
LA DIVISA				06:30 12:00		06:30 12:00	06:00 08:00 11:00 13:00
HOJAS ANCHAS	07:00 14:00	07:00 14:00	07:00 14:00	07:00 14:00	07:00 14:00	07:00 14:00	07:00 13:00
IRRA	07:30 12:00 15:00	07:30 12:00 15:00	07:30 12:00 15:00	07:30 12:00 15:00	07:30 12:00 15:00	07:30 12:00 15:00	07:30 09:30 11:30 13:00
LA CLARA				07:00 12:00		07:00 12:00	06:00 08:00 11:00
							13:00
CARACOLÍ	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	07:00 12:00	06:00 13:00

ARTÍCULO TERCERO: ADOPTAR las siguientes medidas de bioseguridad a fin de garantizar el servicio de transporte público de forma preventiva:

1. Las empresas de transporte público rural deberán implementar un plan de lavado general de sus vehículos antes de prestar el servicio de transporte y al finalizar el día.
2. Disponer por parte de las empresas de transporte público colectivo de alcohol, gel antibacterial y jabón líquido en los diferentes terminales de ruta para uso de conductores, colaboradores y en cada vehículo para el uso de los pasajeros y demás personal.
3. Velar por el uso obligatorio de tapabocas convencionales por parte de los usuarios del sector transporte.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las empresas de transporte público del Municipio deberán elaborar un informe semanal donde se evidencien las medidas de bioseguridad realizadas en los vehículos automotores adscritos a las respectivas empresas y

que presten servicio de transporte público, el cual debe ser remitido a la Alcaldía Municipal.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las medidas adoptadas en el presente artículo, sin perjuicio del cumplimiento irrestricto que debe darse a lo determinado en la circular externa conjunta 004, expedida por los Ministerios de Salud, Trabajo y Transporte, la cual forma parte integral del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO TERCERO: Para efectos del control de la medida, se realizarán los respectivos operativos cuyos resultados serán remitidos a las empresas de transporte y que servirán de insumo para la apertura de investigaciones administrativas a la luz de la Ley 336 de 1996, en tanto su inobservancia atenta contra la seguridad de los usuarios, uno de los principios esenciales del servicio público de transporte.

ARTÍCULO CUARTO: La inobservancia de las disposiciones contenidas en éste (sic) acto administrativo será sancionada conforme se determina el literal E, del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 y lo establecido en los códigos de infracción C-14 y C-15 del artículo 131 de la Ley 769 del 2002, según corresponda.

ARTÍCULO QUINTO: VIGENCIA Y DEROGATORIA. El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación. Las medidas adoptadas en el presente decreto podrán finalizar antes del tiempo previsto, si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si persisten o incrementan.”

Este decreto igualmente fue expedido fuera de la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y se fundamentó en las siguientes disposiciones de rango constitucional y legal: artículo 215 de la Constitución; Ley 137 de 1994; Decretos N° 417 de 17 de marzo, N° 457 de 22 de marzo, y N° 482 de 26 de marzo, todos de 2020.

Como motivaciones del acto administrativo, el Alcalde de la municipalidad referida hizo referencia a los artículos 24, 212, 213 y 215 de la Constitución, a la sentencia T-483 de 1999 en lo referente a la libre circulación; a los Decretos N° 457 de 22 de marzo, N° 531 de 08 de abril, N° 539 de 13 de abril, y N° 593 de 24 de abril, todos de 2020.

En punto al Decreto Legislativo N° 539, recalcó que los mandatarios locales deben acatar las instrucciones y protocolos en materia de bioseguridad dictadas por el Ministerio de Salud y Protección Social. Luego indicó, respecto del Decreto N° 593, que si bien amplió el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 11 de mayo, permitió a través de su artículo 5° la prestación del servicio público de transporte terrestre, siempre y cuando sea para “prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 (...)”.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador Judicial 29 para Asuntos Administrativos emitió concepto en el presente Control Inmediato de Legalidad /Archivo digital ‘2020-116 Concepto final SUPIA AMV’/, en el cual concluyó que los Decretos N° 067 y 068 de 27 abril de 2020 “escapan al control inmediato de legalidad al tenor de las normas que regulan ese trámite, por cuanto desarrollan, en ejercicio de las facultades ordinarias que le asisten al alcalde municipal, el contenido de un decreto que, como se indicó, no es legislativo y se profirió por fuera de los dos estados de excepción declarados por la pandemia generada por el COVID-19 y sin fundamento en éstos”.

Previo a abordar el fundamento de su concepto, se refirió a la competencia de esta Corporación para conocer del Control Inmediato de Legalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, así como al marco normativo y jurisprudencial de dicho medio de control, para concluir que los actos administrativos objeto de estudio no se deben confrontar con todo el ordenamiento jurídico nacional sino, exclusivamente, con respecto a los Decretos Legislativos expedidos en razón de la Declaratoria de la Emergencia Social, Económica y Ambiental; por tanto, consideró, los Decretos objeto de estudio no sólo fueron dictados en virtud de las facultades y atribuciones de que gozan los alcaldes para el mantenimiento del orden público, sino que los mismos están fundados en los Decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción, por lo que ameritan ser analizados en sede de Control Inmediato de Legalidad.

Sobre el caso concreto refirió que los Decretos 067 y 068 de abril de 2020, además de estar suscritos por el señor Alcalde del Municipio de Supía, tienen las siguientes características:

“(…)

- i) Encabezado en el cual se identifica claramente la autoridad que expide la norma, su número y fecha respectivos;
- ii) Epígrafe, esto es, un resumen de las materias reguladas;
- iii) Normas constitucionales y legales que fundamentan la competencia, haciéndose referencia expresa a las facultades que se ejercen;
- iv) Parte considerativa, en la cual se alude al contenido de las materias reguladas y las razones que justifican la expedición de la actuación;
- v) Parte resolutive, con los artículos que contienen las decisiones y mandatos del acto administrativo dirigidos a la generalidad de los habitantes del municipio de Supía; y,
- vi) Se señala expresamente en el artículo de vigencia a partir de cuándo comienza a regir”.

Indicó también el Agente del Ministerio Público que, además de los requisitos de forma, el acto administrativo objeto de estudio debe satisfacer unos requisitos de fondo tales como: a) que se trate de un acto de carácter general; b) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa; y c) que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Acompasando tales requisitos con los decretos bajo examen, el Ministerio fiscal concluyó que la Sala “debe INHIBIRSE o NO PRONUNCIARSE sobre la legalidad de los actos administrativos” por cuanto: i) fueron expedidos por fuera de la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; ii) buscan desarrollar el Decreto N° 593 de 24 de abril de 2020, el cual no es un Decreto Legislativo; iii) Si bien se refieren en la parte considerativa a Decretos Legislativos expedidos en vigencia del Estado de Excepción, tal referencia se realiza a modo de marco ilustrativo, más no como fundamento y desarrollo de los mismos; y iv) las decisiones adoptadas atienden a las competencias ordinarias de policía administrativa.

Recalcó, por último, que la decisión adoptada en el presente trámite hace tránsito a cosa juzgada relativa, puesto que cualquier ciudadano puede demandar a través del medio de control de nulidad simple la legalidad de los decretos, siempre y cuando se alegue la violación de normas diferentes a este Control Inmediato de Legalidad.

**CONSIDERACIONES
DE LA
SALA PLENA**

De conformidad con la competencia establecida en los artículos 151 y 184 de la Ley 1437 de 2011 para conocer en única instancia del Control Inmediato de Legalidad, procede la Sala Plena de Decisión a estudiar la legalidad de los Decretos N° 067 y N° 068, ambos de 27 abril de 2020, proferidos por el señor Alcalde del Municipio de Supía, para lo cual se abordarán los siguientes aspectos: i) aspectos generales del Control Inmediato de Legalidad; ii) análisis de los requisitos formales y sustanciales de los actos administrativos objeto de estudio; y iii) análisis del caso concreto.

I) ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (CIL)

De este novedoso mecanismo que en la práctica solo se estrena ahora por la pandemia que afecta al mundo, y de manera específica a Colombia, se dio su implementación a partir de la Constitución de 1991, sin que dicho ordenamiento hubiese hecho mención sobre el particular -como tampoco lo había hecho la Carta Política de 1886-, de un control automático de los actos administrativos derivados de los Decretos de Estados de Excepción. Es del caso anotar aquí, como caso particular desde el punto de vista del derecho comparado que, en Francia, por ejemplo, los Decretos legislativos que dicta el ejecutivo en Estados de Excepción (en voz original, “estados de crisis”) carecen de control judicial por parte del Tribunal Constitucional, no obstante las normas administrativas emitidas con fundamento en ellos sí son revisados por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos (Pierre PACTET, *“Institutions Politiques Droit Constitutionnel”*, 9ª ed. Masson, Dorit Sciences Economiques; pp. 388-390), en lo que sí parece estar más avanzado nuestro país.

Ahora bien; por primera vez, la Ley 137 de 1994 que desarrolló los Estados de Excepción, estableció en su artículo 20 el mecanismo de control en comento:

CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de

legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Ni el Decreto 01 de 1984, ni las normas que lo modificaron como la Ley 446 de 1998, se refirieron al tema en un Código Contencioso Administrativo, sino que lo vino a hacer la Ley 1437 de 2011 en su segunda parte, como mecanismo autónomo de control también de la actividad administrativa, pero tanto en cuanto fuera exclusivamente como consecuencia de los estados de excepción, y por cuyo ministerio:

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un **control inmediato de legalidad**, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Y no obstante que en las reglas específicas de competencia haber olvidado el legislador de la Ley 1437 asignarle esa atribución al Consejo de Estado (V. art. 149), sí lo hizo con respecto a los tribunales administrativos en el numeral 14 del artículo 151 ibídem, en virtud del cual estas corporaciones conocen en ÚNICA INSTANCIA,

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los

decretos legislativos que fueren dictados por las autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.

En este evento, como se puede deducir, no se requiere de una demanda con formalidad alguna, y es el único caso en que la jurisdicción contenciosa administrativa puede asumir “**de oficio**”, el conocimiento de un asunto.

El Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha aludido a los rasgos de su **naturaleza, finalidad y características** del CIL, los que fueron traídos y reiterados en sentencia de once (11) de mayo del año en curso, proferida por la Sala Especial de Decisión N° 10, con ponencia de la Magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez, dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00, donde se expuso:

“...

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la ley estatutaria 137 de 1994³ y en la ley 1437 de 2011⁴, para examinar <<*las medidas de carácter general que sean dictadas*>> por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Esta Corporación⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁶ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los

³ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁴ Código e Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp.2002-0949-01. M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-00472-01, M.P. Tarsicio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-0305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-“. M.P. Enrique Gil Botero.

⁶ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.
4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y a la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjugar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado⁷ ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, puede demandarse posteriormente en Nulidad simple o en Nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.
6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.
7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efectos *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

...”.

⁷ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

Una vez realizado el análisis general del mecanismo judicial Control Inmediato de legalidad, pasará esta Sala Especial de Decisión a analizar los presupuestos necesarios para determinar su procedencia respecto de los actos administrativos materia de estudio.

II) PRESUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Son elementos que caracterizan la **procedibilidad** de este mecanismo judicial:

- i) Que se trate de medidas de carácter general, impersonal o abstracto;
- ii) Que sean dictadas en ejercicio de función administrativa (actos administrativos)
- iii) Que sean desarrollo de los Decretos legislativos de Estados de Excepción.

- **Que se trate de medidas de carácter general**

Repárese que el Decreto N° 067 de 27 de abril de 2020 ordena en su artículo primero el aislamiento preventivo obligatorio para la generalidad de las personas habitantes del Municipio de Supía; al paso que el Decreto N° 068 de la misma fecha, estableció las medidas de bioseguridad para la prestación del servicio de transporte público, que no cabe duda, por su cobertura, es de naturaleza también indeterminada y general.

De lo expuesto, resulta claro que las medidas adoptadas por el Alcalde del Municipio de Supía en los Decretos que se revisan, son de carácter general, como se acaba de dejar expuesto, lo que hacen que se cumpla con el primer elemento característico de la procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad.

- **Que las medidas adoptadas sean dictadas en ejercicio de Función Administrativa**

En punto a este requisito, se debe empezar por definir lo que es FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, para deducir sí, en verdad, el jefe del ejecutivo municipal hizo ejercicio de la mencionada función. A grandes rasgos puede decirse que ella tiene una doble perspectiva: una orgánica y otra material.

De la primera (perspectiva orgánica) se puede aludir que la **función administrativa** es la que ejerce la administración pública, es decir, la rama ejecutiva del poder público; y desde el punto de vista material, son las encaminadas a la realización de los fines del Estado.

El ilustre tratadista Español don Eduardo García de Enterría esquemáticamente diferenciaba, por exclusión, que la función administrativa es lo que está por fuera de las funciones de legislar y juzgar. Existen desde luego multiplicidad de definiciones sobre la expresión.

El profesor también hispano D. Gabino Fraga en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO⁸, abordando el tema de la FUNCIÓN ADMINISTRATIVA expone que hay un grupo de doctrinantes que la define en relación con la finalidad que el Estado persigue al realizarla. Así, dice, "Berthélemy considera la función administrativa como la actividad del poder ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley..."; "Hauriou es otro de los autores franceses que define la función administrativa en relación, entre otros elementos, al fin que persigue. Define la función administrativa diciendo que "tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa".

Es mismo autor señala que los Alemanes conciben la función administrativa teniendo en cuenta la idea de "fin": Otto Mayer dice que "la administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico..."; Para Jellinek, "las funciones materiales resultan de la relación existente entre la actividad del Estado y los fines del Estado. En razón del fin jurídico del Estado, una parte de su actividad tiende al establecimiento y a la protección del derecho; esta parte de su actividad se separa de las funciones que tienen por fin afirmar la fuerza del Estado y favorecer la civilización...la administración realiza tareas concretas obedeciendo al impulso dado por las reglas jurídicas"

En nuestra legislación nacional, el artículo 209 constitucional consigna que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales"; mientras que el artículo 2º *ibídem* pregona que,

⁸ Editorial Porrúa S.A., 32ª ed. 1993.

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

El mismo ordenamiento superior establece en el artículo 298 que, “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales...ejercen funciones administrativas...”; en tanto que el mandato 303 ibídem indica que, “En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional...”.

El artículo 311 constitucional, a su turno, señala que “Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignan la Constitución y las leyes”, al paso que el artículo 314 dispone que “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local...”.

Con todo lo expuesto, no cabe duda que constitucionalmente los Departamentos y municipios, son entidades que deben cumplir las funciones propias del Estado en sus respectivos territorios, y que sus mandatarios cumplen, por ende, tareas o funciones de índole administrativa, generalmente por medio de actos administrativos (“decisión ejecutoria” en voces de Jean Rivero), que de acuerdo a lo que se ha venido expresando, las declaraciones de voluntad administrativa local contenidas en los decretos remitidos por el burgomaestre del Municipio de Supía a esta jurisdicción especializada, desarrollan materias típicas de la función administrativa, razón por la cual cumplen con el segundo de los requisitos de

procedibilidad contemplados en los artículos 20 de la Ley 137/94 y 136 del C/CA (Código de lo Contencioso Administrativo), esto es, fueron dictados “en ejercicio de función administrativa”.

- **Que las medidas hayan sido adoptadas en desarrollo de los Decretos-legislativos de Estados de Excepción**

En lo que atañe al último requisito, es decir, que el acto que se revisa haya sido expedido **“como desarrollo de los (derechos) Decretos legislativos durante los Estados de Excepción”**.

Los Estados de Excepción están previstos en los artículos 212 a 215 de la Carta Política. El primero alude al estado de guerra exterior (art. 212); el 213 contempla el Estado de conmoción interior, y el artículo 215 prevé el “Estado de Emergencia”, en este evento, cuando se den hechos distintos al de repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y con el fin de procurar el restablecimiento de la normalidad; o por la grave perturbación del orden público que atente contra la estabilidad institucional y la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía; y aquellos cuando “perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”, habilitan al Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, para “declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”.

El mismo mandato 215 señala en su inciso 2º que, “Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”; de igual modo, estipula su inciso 3º, en lo pertinente, que:

“Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia...”.

El Decreto del Estado de Emergencia

El señor Presidente de la República con fundamento en las potestades constitucionales y legales que le confieren los artículos 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, expidió el Decreto N° 417 de 17 de marzo de 2020, “Por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional” por un lapso de 30 días calendario “contados a partir de la vigencia de este decreto” (art. 1º), y ordenando con su artículo 3º:

“El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”/Líneas no son del texto/.

Aquel Decreto 417 de Emergencia empezó a regir a partir de su “publicación”, que lo fue el mismo día de su expedición, el 17 de marzo último, en el Diario Oficial de la Nación N° 51.259.

Habrá que decirse, en primer lugar, que el Decreto N° 067 no menciona en sus partes motiva y considerativa el referido Decreto N° 417 de 2020, ni ningún otro Decreto que se catalogue de índole legislativa que haya dimanado de aquel; mientras que en el Decreto N° 068 se invoca, tanto el Decreto 417 de 2020, como el Decreto 482 de marzo de 2020, que tiene carácter legislativo de Estado de Excepción; entonces, la Sala se pregunta al menos con respecto al primero de los decretos municipales:

- ***¿Constituye obligación infranqueable para el operador de la función administrativa, invocar en su acto un Decreto de Estado de Excepción (aspecto formal), para poder así determinar que fue expedido con fundamento en dicho Estado excepcional?***

O,

- ***¿Será suficiente el análisis del acto sometido a Control Inmediato de Legalidad y su confrontación material con el Decreto Legislativo que supuestamente le sirve de causa?***

Todo acto de autoridad pública tiene unos requisitos o elementos esenciales para su existencia, validez y eficacia.

El renombrado tratadista francés, Decano honorario de la facultad de Derecho de la Universidad de París II, alude en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO⁹, que la “decisión ejecutoria” (entiéndase acto administrativo) tiene unos elementos de naturaleza “formal” y unos elementos de naturaleza “material”, correspondiendo a los primeros la COMPETENCIA (poder del autor o autores de la decisión) y las FORMAS (procedimiento según el cual se adopta la decisión). Los de naturaleza MATERIAL dice que son los MOTIVOS O CAUSA de la decisión (elementos de hecho o de derecho a los cuales debe responder la decisión); el OBJETO (contenido de la decisión), y el FIN (el interés público). Prosigue el eximio jurista señalando que, “normalmente las decisiones ejecutorias son EXPRESAS y en forma ESCRITA”, y también reconoce que “pueden existir decisiones ejecutorias en FORMA VERBAL”; y que igualmente existen “DECISIONES IMPLÍCITAS que resultan del silencio de la Administración.

En cuanto a la eficacia alude a la PUBLICIDAD, entendiendo por ésta “la operación mediante la cual las decisiones ejecutorias se ponen en conocimiento de los interesados” y “determina en cierta medida el momento de entrada en vigor de la decisión ejecutoria (pp. 157-158), al tiempo que menciona que la publicación es de índole IMPERSONAL, mientras que la NOTIFICACIÓN “es una forma de publicidad PERSONAL; y que, “en principio, la publicación se aplica a los actos reglamentarios; la notificación, a los actos no reglamentarios”

El doctrinante español, Letrado del Consejo de Estado JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO FOS en la segunda edición de su libro LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS¹⁰, aborda el tema de los requisitos de los actos administrativos, y haciendo el parangón de lo que sobre el particular exponen varios doctrinantes (FORTI, ZANOBINI, FRAGOLA, FERNÁNDEZ DE VELASCO, AGUSTÍN GORDILLO, CASSAGNE, VILLAR PALASÍ, FERNANDO GARRIDO FALLA, etc.), acoge también al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA ya mencionado en otro apartado de esta providencia, de quien dice, distingue los siguientes elementos esenciales (requisitos) del acto administrativo:

- a) Elementos subjetivos (Administración, órgano, competencia, investidura del titular del órgano)
- b) Elementos objetivos (presupuesto de hecho, objeto, causa, fin)

⁹ Biblioteca Jurídica Aguilar, traducción de la 6ª edición francesa, 1980. p. 154.

¹⁰ Editorial CIVITAS S.A., 1986.

c) Formales (procedimiento, forma de la declaración)

En lo que atañe de manera específica a la mención del fundamento jurídico, el mismo autor GARCÍA-TREVIJANO FOS expone que en la forma de los actos hay que distinguir la “forma externa de la declaración”, y “el *iter* que ha conducido a su emanación”, y razona:

“Se ha hablado así de formas internas y externas. La forma de los actos jurídicos, y el formalismo en general, fue predicable de las sociedades primitivas y poco avanzadas. En el antiguo derecho romano las manifestaciones formales ocupan un lugar preponderante, es la etapa de las formas simbólicas, que va cediendo paulatinamente a medida que el derecho se va haciendo más popular. Las antiguas formas sagradas, guardadas celosamente, se superan con la publicación de las fórmulas. En realidad, las formas simbólicas se remontan a la época en que el derecho se confunde con la fantasía; por ello a medida que la reflexión extiende su imperio -dice SAVIGNY- estas formas pierden gran parte de su interés, llegando a su total abandono.

Surgen entonces, como superación del extremo formalismo, continúa, la redacción escrita de los actos y principalmente la comparecencia de las partes ante un tribunal, notarios o empleados encargados de llevar el registro de los mismos...”.

Se han traído los anteriores esbozos doctrinarios para señalar, que si bien la cita de la norma jurídica en el encabezamiento del acto administrativo (así como el nombre de la entidad, la investidura de quien lo profiere, la fecha) hace que externamente se informe a los destinatarios de elementos formales como la competencia, la verdad es que su ausencia no incide en la existencia y validez de la actuación, pues en sentir de esta Sala constituye una simple irregularidad, y por lo mismo no conlleva vicio que por ello pueda hacer írrito el acto, y de aceptarlo, se incurriría en la exigencia del exceso de formas, haciendo a un lado la importancia del aspecto material o contenido del acto, máxime cuando la norma jurídica no lo exige, y por contera, se daría aplicación al artículo 228 de la Carta Política.

En este orden, repárese por ejemplo en la primera parte de la Ley 1437 de 2011, artículos 42 a 45, que no existe regla jurídica alguna que ubique como requisito sustancial de los actos administrativos el señalar las normas de competencia para expedir el acto; y si se remonta esta Sala Colectiva de Decisión a lo que establece como causales de la nulidad de los actos administrativos previstos en el artículo 137 ibídem, la misma procederá, en lo que es del caso, “cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse”, o “en forma irregular”. Sobre la primera causal es de fácil entendimiento que hace referencia a la violación de norma superior a la cual debía sujetarse la declaración (que no lo es la ausencia de mención de una norma que fundamenta el acto); y la expedición irregular, corresponde a que no se haya atendido a las formas sustanciales y no a las meras o simples formalidades, como lo sería aquella omisión.

En fin; se le dio curso al CIL para detectar, al momento de dictar sentencia, si la sola circunstancia de no haberse indicado ni en el encabezamiento ni en el cuerpo de los actos sub-exámíne la norma con base en la cual se expidieron (en este caso el Decreto Legislativo de Estado de Excepción), sustraía al juez de conocer de esa voluntad de la administración.

La respuesta es negativa, porque el operador de justicia debe atenerse, se itera, a la materialidad del acto y confrontarlo con el acto legislativo que regula la materia, y ahí sí determinar si fue expedido o no con base en él, razón por la cual se atenderá a los criterios recogidos por el H. Consejo de Estado en auto de 22 de abril de 2020¹¹, a fin de establecer si los decretos que sirvieron de sustento para la expedición de los actos administrativos objeto de análisis, son verdaderos decretos legislativos:

“En este punto se resalta que, tanto los decretos que declaran los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia (?), como aquellos que concretan las medidas legislativas para remediarlos, son decretos legislativos¹², los cuales comparten las siguientes **características generales**:

- ***En cuanto a su forma***

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C. P: William Hernández Gómez. Auto de 22 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01213-00(CA)A.

¹² Cfr. C. Const., Sent. C-802, oct. 2/2002.

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- ***Respecto de su contenido sustancial***

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- ***En lo relativo a su control***

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Por su parte, las **características específicas** de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias

que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”

Una vez realizada la anterior precisión se analizará el contenido de cada uno de los Decretos objeto de estudio en el presente Control Inmediato de Legalidad.

- **DECRETO N° 067 DE 27 DE ABRIL DE 2020**

Este acto administrativo no menciona que haya sido expedido con sustentáculo en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 con el cual se declaró el Estado de Excepción; no obstante, sí alude a los Decretos N° 418, N° 420 y N° 457 de marzo de 2020 (parte considerativa), N° 531, N° 536 y N° 593 de abril de 2020 (partes motiva y considerativa), razón por la cual habrá de analizarse si estos Decretos atienden a los criterios descritos en la jurisprudencia previamente trasuntada, y determinar, así, la procedencia o no de su análisis de fondo a través del Control Inmediato de Legalidad.

- **Decreto N° 418 de 18 de marzo de 2020** “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”. Este Decreto fue expedido por el Presidente de la República “en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”, y está signado por el Máximo Mandatario nacional y por **dos de sus ministros**.
- **Decreto N° 420 de 18 de marzo de 2020:** “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19”. Este Decreto fue firmado por el Presidente de la República y **7 de sus ministros**, y fue

dictado “en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020”.

- **Decreto N° 457 de 22 de marzo de 2020** “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”. Este Decreto fue expedido por el Presidente de la República “en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”, y está signado por el Máximo Mandatario nacional y por **trece de sus ministros**.

- **Decreto N° 531 de 8 de abril de 2020**: “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”. Este Decreto fue firmado por el Presidente de la República, **13 de sus ministros y por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública**, y fue dictado “en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”.

- **Decreto N° 536 de 11 de abril de 2020**, “Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”. Este Decreto fue expedido por el Presidente de la República “en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”, y está signado por el Máximo Mandatario nacional, por **trece de sus ministros y por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública**.

- **Decreto N° 593 de 24 de abril de 2020**, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”. Este Decreto fue firmado por el Presidente de la República, **14 de sus ministros**

y por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, y fue dictado “en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”.

Tiénese, por modo, que ninguno de los Decretos que sirvió como sustento para la expedición del Decreto N° 067 de 27 de abril de 2020, tuvo como fundamento el Decreto 417 con el cual fue declarado el Estado de Excepción, o alguno de sus Decretos legislativos; sumado a ello, ninguno tiene la firma de la totalidad de los ministros que componen el gabinete ministerial, por lo que debe declararse, respecto de este acto administrativo, la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad, como en efecto se decidirá, al haber sido expedido en ejercicio de actividad de policía administrativa de control del orden público.

- **DECRETO N° 068 DE 27 DE ABRIL DE 2020:**

A diferencia del Decreto N° 067, este acto administrativo sí tuvo como basamento el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, con el cual se declaró el Estado de Excepción, razón por la cual también habrá de analizarse la legalidad de aquel.

Determinado entonces que el Control Inmediato de Legalidad (CIL) procede para el Decreto N° 068 de abril de 2020, pasará esta Sala de Decisión a abordar el estudio de fondo de este acto administrativo, aclarando que el mismo se circunscribe a examinar: a) “la competencia de la autoridad que expidió el acto; b) la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo; c) la sujeción a las formas y a la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjugar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción, tanto los requisitos formales como materiales¹³.

1. REQUISITOS FORMALES

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 315 del estatuto mayor, es una atribución de los Alcaldes “Dirigir la acción administrativa del municipio (...)”.

¹³ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión, M.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 11 de mayo de 2020. Radicado 11001-03-15-000-2020-00944-00

El Decreto N° 068 de 27 de abril de 2020, fue suscrito por el Señor Miguel Antonio Londoño Zuluaga, quien fue elegido como Alcalde del Municipio de Supía en las elecciones llevadas a cabo el 27 de octubre de 2019¹⁴. Adicional a ello, tal como lo expresó el señor Agente del Ministerio Público, en dicho acto administrativo se identifica la autoridad que lo dicta, el número de identificación del decreto, la fecha de expedición, el objeto o materias a regular, las normas constitucionales y legales en que se funda, las consideraciones, la parte resolutive, y finalmente, la vigencia.

Dicho esto, encuentra esta Sala Especial de Decisión que se encuentran satisfechos los elementos formales del acto administrativo analizado en el presente trámite.

2. REQUISITOS MATERIALES (CONEXIDAD Y PROPORCIONALIDAD)

Tal como se señaló en líneas anteriores, el señor Alcalde del Municipio de Supía, además de enunciar las facultades legales y constitucionales para la expedición del Decreto N° 068 de 27 de abril de 2020, refirió que el mismo se profirió en desarrollo del Decreto 417 de 2020 y Decreto (Legislativo) 482 del mismo año, el primero, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”; esta mención hacía, en principio, viable el estudio de mérito de la legalidad y constitucionalidad del acto dictado por el jefe de la administración municipal; el segundo, “Por la (sic) cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

No obstante, considera esta Sala Especial de Decisión, que aquel Decreto 417 de 17 de marzo último, lo único que hizo fue declarar el Estado de Excepción por un tiempo determinado en todo el territorio nacional, más no adoptó con él, medidas concretas a través de Decretos Legislativos, ni facultó a las autoridades administrativas municipales para la expedición de medidas extraordinarias destinadas a conjurar la crisis, razón por la cual no amerita realizar un estudio de fondo respecto este Decreto Legislativo.

Ahora; el Decreto Legislativo N° 482, también citado como fundamento, creó durante el tiempo que dure la emergencia, “el Centro Logística y Transporte”

¹⁴ <https://resultados2019.registraduria.gov.co/alcalde/985/colombia/caldas/supia>

adscrito al Ministerio de Transporte, “con capacidad técnica propia, pero sin personería jurídica, patrimonio, autonomía administrativa y financiera” y su integración (art. 1º); funciones (art. 2º); facultades (art. 3º); y el título II aludió a las **“Medidas derivadas de las restricciones de movilidad y del aislamiento preventivo obligatorio”** (V. arts. 4º y ss).

Por modo, en lo que atañe a la comparación del Decreto 068 municipal con el D.L. 482, resulta claro para esta Colegiatura, que la decisión adoptada por el señor Alcalde del Municipio de Supía encuentra plena consonancia con lo dispuesto en el Decreto N° 482 de 2020, pues adoptó las medidas de funcionamiento y bioseguridad del transporte público al interior del municipio, con el fin de permitir la movilización de las personas que se encuentran amparadas por las excepciones al aislamiento obligatorio, así como el transporte de alimentos y productos de primera necesidad. En ese sentido, dispuso: i) que el servicio de transporte público tipo taxi se prestaría únicamente con dos pasajeros por servicio y que tal servicio debía solicitarse vía electrónica; ii) los horarios para la prestación del transporte público en las zonas veredales tanto para la población como para los productos agrícolas y de consumo; iii) las medidas de bioseguridad a implementar para garantizar la prestación del servicio y la seguridad de los usuarios, entre otras.

Empero todo lo expuesto, los decretos municipales de los que ha dado cuenta esta providencia, son igualmente pasibles de ser demandados a través de la acción de nulidad contemplada en el artículo 137 del C/CA, mismos que también serán remitidos al señor Gobernador del Departamento para que, en ejercicio del control de tutela que ejerce frente a la municipalidades, proceda a revisar sendos actos administrativo (art. 305-10 de la Constitución)

Es por ello que el **Tribunal Administrativo de Caldas, en Sala Plena de Decisión con función jurisdiccional, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley**, visto el concepto del Ministerio Público y de acuerdo con él,

FALLA

DECLÁRASE la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad, con respecto al Decreto municipal N° 067 de 27 de abril de 2020 dictado por el señor Alcalde del Municipio de Supía, Departamento de Caldas.

DECLÁRASE ajustado a derecho el Decreto N° 068 de 27 de abril de 2020 dictado por el mismo burgomaestre del Municipio de Supía, Caldas.

EJECUTORIADA esta sentencia, COMUNÍQUESE a los señores Alcalde de Supía y Gobernador de Caldas, y ARCHÍVESE el expediente previas las anotaciones que sean del caso en el programa Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y COMUNÍQUESE

Discutido y aprobado en Sala Plena de Decisión realizada en la fecha según acta N° 035 de 2020



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

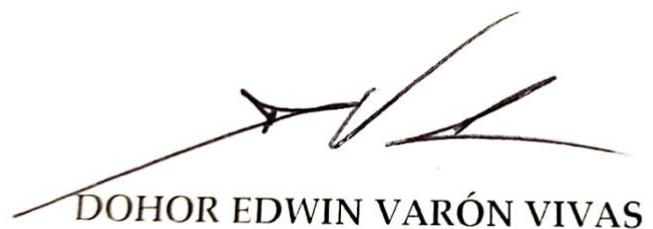


CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



JAIRO ÁNGEL GÓMEZ PEÑA

Magistrado



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base line, with a long vertical stroke extending downwards from the left side.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA

Secretario

17001-23-33-000-2020-00122-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE CALDAS

SALA PLENA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: Augusto Morales Valencia

Manizales, veinticuatro (24) JULIO de dos mil veinte (2020)

REF. Control Inmediato de Legalidad (CIL)

MUNICIPIO: Supía (Caldas)

S. 085

EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, en Sala Plena de Decisión Oral con función jurisdiccional, a través del mecanismo judicial automático Control Inmediato de Legalidad (CIL) contemplado en el artículo 136 del Código de lo Contencioso Administrativo (C/CA) Ley 1437 de 2011, en armonía con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, procede a pronunciarse sobre la juridicidad de los Decretos números 045, 046 y 047 de 17 de marzo, 049 y 050 de 20 de marzo, 051 de 22 de marzo, y 052 de 23 de marzo, todos del año en curso, expedidos por el señor Alcalde de Supía, Caldas, con los cuales, en su orden, “SE ADOPTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS ORIENTADAS A CONTENER LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE SUPÍA CALDAS”, “SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA (...)”, “SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA (...)”, SE ADOPTAN NUEVAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS ORIENTADAS A CONTENER LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (...)”, “SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA (...) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, “SE MODIFICA EL DECRETO N° 049 DEL 20 DE MARZO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, y “SE ADOPTAN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19”.

LA COMPETENCIA

Este tribunal es competente para conocer del asunto conforme lo disponen los artículos 136 y 151 numeral 14 del C/CA, en virtud de los cuales, en su orden y en lo pertinente, “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código”; determinándose por consecuencia, en aquel numeral 14, que los tribunales administrativos conocen en única instancia,

“Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

ANTECEDENTES

- El 11 de marzo último, la OMS (Organización Mundial de la Salud) declaró como pandemia la patología denominada coronavirus (Covid-19), la que tuvo lugar en la república de la China (Wuhuan), y empezó a extenderse por los países del orbe.
- Con Resolución N° 385 de 12 de marzo de este mismo año 2020, el Ministerio de Salud y de la Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio de la Nación, la que se prolongaría hasta el treinta (30) de mayo también de 2020. En dicha resolución ministerial, se dispuso que los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptaran las medidas de prevención y control que evitaran la propagación de la mencionada y desconocida enfermedad.
- Con los decretos municipales allegados, el señor Alcalde de la localidad de Supía en del Departamento de Caldas, dispuso lo siguiente:

DECRETO N° 045 de 17 de marzo de 2020: “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS ORIENTADAS A CONTENER LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE SUPÍA CALDAS”.

Con este acto administrativo, el mandatario local estableció las siguientes medidas:

“ARTÍCULO PRIMERO. Objeto. Adoptar medidas extraordinarias orientadas a contener la propagación del virus COVID-19 en el municipio de Supía Caldas.

ARTÍCULO SEGUNDO. Medidas. Inspirado en la procura del interés social y general, la salvaguarda de la salud pública, decreta las siguientes medidas:

- Declarar alerta naranja en el municipio de Supía Caldas como medida de atención y contención del COVID-19 en el territorio.
- Disponer de material publicitario para fortalecer las campañas educativas y prevención que adopte la administración.
- Exhortar a la comunidad Supieña a permanecer en casa.
- Conminar a la fuerza pública con el fin de preservar el orden público en el municipio.
- Cerrar los centros del adulto mayor por un término de 2 semanas y aislar el centro de bienestar del adulto mayor Mejía Botero.
- Suspender todo evento público o privado de concentración masiva, de más (sic) de 10 (diez) personas, en contacto estrecho, es decir, menos de dos (2) metros (como manifestaciones, actividades religiosas, conciertos y eventos deportivos).
- Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas de salubridad (Jabón y gel antibacterial, alcohol glicerinado) y que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos.
- Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio (lavado de manos con jabón y gel antibacterial, recomendaciones de usar tapabocas en casos de tener gripa).
- Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o a quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario (...).
- Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados las medidas de prevención y control sanitario (...).
- Ordenar a las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por el ente territorial en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del ministerio de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al sistema general de seguridad social en

salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que el ministerio ha dispuesto.

MEDIDAS PREVENTIVAS, DE AISLAMIENTO Y CUARENTENA.

- Acatar las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena de visitantes nacionales y no nacionales en todos los medios de transporte.
- Suspender las clases en colegios públicos según instrucciones del gobierno nacional y el departamento de Caldas.
- Evitar los saludos de mano, saludos de abrazo, evitar el contacto con personas que tengan gripa o infecciones respiratorias.
- Los grupos étnicos podrán aplicar sus normas propias, pero teniendo en cuenta el carácter de aislamiento preventivo.
- En los centros de vida o día, centro de bienestar al adulto mayor (Mejía Botero) se adoptará el aislamiento preventivo de los mayores, por ser la población más vulnerable frente al virus, (medidas de prevención como lavado de manos con Jabón y gel antibacterial, alcohol glicerinado, recomendaciones de usar tapabocas en casos de tener gripa).
- Evitar el contacto con personas que presenten síntomas de resfriado.
- Evitar tocarse ojos, nariz y boca.
- Taparse la nariz y boca con el antebrazo, no con las manos al estornudar o toser.

CUIDADO COLECTIVO

- La secretaría de Salud y Asuntos Sociales, fomentará los espacios comunitarios para brindar educación y orientación a la comunidad sobre el autocuidado, medidas de bioseguridad y signos de alarma, a las empresas presentes en el municipio e instituciones de salud y educativas las cuales deberán diseñar estrategias para mitigar el riesgo de contagio y promover mecanismos de desinfección en sus sistemas de movilidad.

PARÁGRAFO: Se evaluará el ajuste de estas medidas con base en el comportamiento epidemiológico del evento.

ARTÍCULO TERCERO: Fijar horario especial para los funcionarios de la administración municipal durante el mes de marzo, así: De 07:00 a.m. a 03:00 p.m.

ARTÍCULO CUARTO: Estas medidas son de inmediata ejecución y serán hasta el 30 de mayo del presente año, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

ARTÍCULO QUINTO: Todos los actores del Sistema general de seguridad social en salud del Municipio deberán aunar esfuerzos para la detección de casos y la prevención epidemiológica, con la ESE Hospital San Lorenzo se contará con equipos de atención domiciliaria inmediata que permita la intervención oportuna de los casos.

ARTÍCULO SEXTO: Todas las empresas de transporte público y privado adoptarán las medidas higiénicas y demás para evitar la propagación del virus y las demás que correspondan para evitar el contagio y propagación del COVID-19.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Se adoptarán las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena para los casos sospechosos de COVID-19 en especial las definidas en la Resolución 380 de 2020 y serán aplicadas por un término de 14 días.

ARTÍCULO OCTAVO: Las anteriores medidas constituyen una orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 (multa general tipo 4; participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia); artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 y los artículos 368 y 369 del Código Penal.

ARTÍCULO NOVENO: Comuníquese el contenido del presente decreto a la Policía Nacional, la Inspección de Policía, Inspección de Tránsito y Transporte, Secretaría de Gobierno y Asuntos Administrativos, Secretaría de Salud y Asuntos Sociales, ESE Hospital San Lorenzo y a la comunidad del Municipio de Supía.

ARTÍCULO DÉCIMO: Vigencia, el presente Decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta la duración de la declaratoria de la Emergencia sanitaria a nivel Nacional y Departamental.”

Este decreto fue expedido el mismo día en que fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y se fundamentó en las siguientes disposiciones de rango constitucional y legal: Artículos 2º, 49 y 315 de la Constitución Política; Ley 9ª de 1079; Ley 136 de 1994; artículo 44 de la Ley 715 de 2001; artículos 5º y 10º de la Ley 1751 de 2015; artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016; Resoluciones N° 385 y N° 407 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; Ley 1801 de 2016; Circular Externa 018 de 2020; y Decreto 078 de 15 de marzo de 2020 dictado por el Gobernador de Caldas.

En la parte motiva de tal acto administrativo, el Alcalde del Municipio de Supía se refirió a los fines del Estado, a la atención en salud y el saneamiento ambiental, y al principio de solidaridad social, consagrados en los artículos 2º, 49 y 95 de la Constitución. Refirió, además, que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9ª de 1979, corresponde al Estado expedir las disposiciones que aseguren una adecuada situación de higiene y seguridad. También explicó que corresponde a los municipios ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, con la adopción de medidas sobre aquello que puede representar un riesgo para la población (artículo 44 Ley 715 de 2001).

Prosiguió refiriendo que el artículo 5º de la Ley 1751 de 2015 dispone, que corresponde al Estado respetar, proteger y garantizar el goce efectivo al derecho a la salud, y al artículo 10º de la misma norma, para referir que cada persona debe propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad. Se refirió también disposición prevista en el Decreto 780 de 2016, que permite la adopción de medidas de carácter urgente para evitar la propagación de enfermedades.

Aludió, así mismo, a las facultades de los alcaldes para adoptar medidas para la conservación del orden público o su restablecimiento, consagradas en la Ley 136 de 1994 y en la Ley 1551 de 2012, así como a la posibilidad que tiene de adoptar medidas para la prevención de riesgo ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, consagradas en el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016¹.

Previo a concluir, se refirió a la declaratoria de la Pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud y a las Resoluciones adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, con las cuales se declaró la emergencia sanitaria y se adoptaron medidas en materia de prevención; y por último, indicó que las medidas adoptadas se fundamentan también en la exhortación realizada por el Gobernador de Caldas para controlar la dispersión del COVID-19 a través del Decreto N° 078 de 2020.

DECRETO N° 046 de 17 de marzo de 2020: “POR EL CUAL SE DECLARA UNA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE SUPÍA CALDAS”

En cuya parte resolutive se dispuso:

¹ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** en el Municipio de Supía, Caldas, para el control y contención del contagio del virus COVID-19 (Coronavirus).

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas de parte de la administración municipal, celébranse los contratos necesarios que permitan atender el control y contención del contagio del virus COVID-19 (Coronavirus).

ARTÍCULO TERCERO: Durante la vigencia de la Urgencia Manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto general del Municipio, para garantizar el suministro de los bienes y servicios requeridos para atender y superar la emergencia que se presenta.

ARTÍCULO CUARTO: Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la declaratorio (sic) de urgencia manifiesta, éstos y e (sic), presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, se enviarán a la Contraloría Departamental para lo de su cargo, de conformidad con lo ordenado por el artículo 43 de la ley 80 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición”

Este decreto igualmente fue expedido el mismo día en que fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y se fundamentó en las siguientes disposiciones de rango legal: artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

Como motivaciones del acto administrativo, el Alcalde de la municipalidad referida hizo así mismo mención a los fines del Estado, a la atención en salud y el saneamiento ambiental, y al principio de solidaridad social, consagrados en los artículos 2º, 49 y 95 de la Constitución. También, se refirió a la declaratoria de la Pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y a las Resoluciones adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, con las cuales se declaró la emergencia sanitaria y se adoptaron medidas en materia de prevención, e indicó que las medidas adoptadas se fundamentan también en la exhortación realizada por el Gobernador de Caldas para controlar la dispersión del COVID-19 a través del Decreto N° 078 de 2020.

Acudió al artículo 5° de la Ley 1751 de 2015 el que dispone, que corresponde al Estado respetar, proteger y garantizar el goce efectivo al derecho a la salud; a la disposición prevista en el Decreto 780 de 2016, que permite la adopción de medidas de carácter urgente para evitar la propagación de enfermedades; a la urgencia manifiesta consagrada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, desarrollada en la Circular Conjunta de 1° de junio de 2011, suscrita por el Contralor General de la República, el Auditor General y el Procurador General de la Nación.

DECRETO N° 047 de 17 de marzo de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE SUPÍA CALDAS”

Con este acto administrativo el burgomaestre dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: Decretar el **TOQUE DE QUEDA** en toda la jurisdicción municipal de Supía - Caldas, prohibiendo la libre circulación de las personas de la siguiente forma:

En el horario entre las 8:00 p.m. hasta las 05:00 a.m. desde el diecisiete (17) de marzo 2020 hasta el veintiséis (26) de marzo del presente año.

PARÁGRAFO: Con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud y la atención a las emergencias, quedan exceptuados de la medida del toque de queda:

1. Los funcionarios de la Alcaldía expresamente autorizados por la entidad correspondiente.
2. Los trabajadores particulares de farmacias de turno.
3. Los trabajadores que prestan sus servicios en turnos de trabajo nocturno.
4. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de: la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación.
5. Personal de vigilancia privada y celaduría.
6. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.
7. Personal sanitario, ambulancias vehículos de atención pre hospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio.
8. Servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro y toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un nuevo servicio de salud.

9. Están autorizados para su movilización, los vehículos de transporte de carga y de alimentos y bienes perecederos que tengan como propósito surtir establecimientos comerciales.
10. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en casos de urgencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: El municipio rendirá el informe de que trata el parágrafo 2 del literal B) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

ARTÍCULO TERCERO: El incumplimiento de la presente restricción acarreará (sic) las sanciones previstas en el Código Nacional de Seguridad y convivencia ciudadana y demás normas vigentes sobre la materia.

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016.

ARTÍCULO QUINTO: Vigencia, El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación tendrá vigencia hasta el periodo señalado en el artículo 1º del presente decreto.”

Al igual que los dos actos anteriores, este ordenamiento municipal también fue expedido el mismo día en fue declarado el Estado de Excepción a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y se fundamentó, de igual modo, en los artículos 2º, 49 y 315 de la Constitución Política de Colombia; Ley 9ª de 1079; artículos 5º y 10º de la Ley 1751 de 2015; artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016; artículo 91 de la Ley 136 de 1994; Ley 1801 de 2016; Resoluciones N° 385 y N° 407 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; Circular Externa 018 de 2020; y Decreto 078 de 15 de marzo de 2020 dictado por el Gobernador de Caldas.

Como sustento de este acto administrativo, el Alcalde del Municipio de Supía trajo a colación a las mismas normas y consideraciones ya referidas en el Decreto 045 de 17 de marzo último.

DECRETO N° 049 de 20 de marzo de 2020: “POR EL CUAL SE ADOPTAN NUEVAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS ORIENTADAS A CONTENER LA PROPAGACIÓN DEL

VIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE SUPÍA CALDAS

En cuya parte resolutive se dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: El municipio de Supía acoge todas las medidas señaladas en el Decreto N° 0084 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria decretada en el Departamento de Caldas para lo (sic) contención del Virus COVID-19”* expedido por el Gobernador de Caldas.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECRETAR EL TOQUE DE QUEDA en toda la jurisdicción del Municipio de Supía, así:

- A partir de las 07:00 p.m. del viernes 20 de marzo de 2020, y hasta las 05:00 a.m. del martes 24 de marzo de 2020, sin que este resulte aplicable al funcionamiento de infraestructura crítica (sic) estratégica para el Municipio.

- A partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020, se prohíbe de manera permanente la libre circulación de niños, niñas y adolescentes menores de edad.

PARÁGRAFO PRIMERO: La inobservancia de esta disposición acarreará (sic) la conducción por parte de la fuerza pública a los lugares de retención, hasta tanto se apliquen las medidas de policía contempladas en la Ley 1801 de 2016.

ARTÍCULO TERCERO: PROHIBIR el consumo y expendio de bebidas alcohólicas (embriagantes) en espacios abiertos y dentro de los establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día viernes 20 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO PRIMERO: Podrá realizarse la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Esta medida no será aplicable a los servicios prestados en establecimientos hoteleros.

ARTÍCULO CUARTO: CLAUSURA TEMPORAL DE ESTABLECIMIENTOS: Se adopta como medida sanitaria preventiva y de control en el municipio de Supía, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juegos de video.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los establecimientos y locales comerciales a que alude el presente artículo que prevean en su objeto social la venta de comidas y bebidas; permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar.

Esta medida no será aplicable a los servicios prestados en establecimientos hoteleros.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La presente medida rige a partir de la fecha de publicación del presente decreto y hasta el quince (15) de abril del año en curso.

PARÁGRAFO TERCERO: Quedan exentos de esta medida los establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.

ARTÍCULO QUINTO: PROHIBIR las reuniones y aglomeraciones de más de veinte (20) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día del 20 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO: La presente se aplica a espacios abiertos (casetas comunales, parques, centros recreacionales, escenarios deportivos, centros religiosos, carpas).

ARTÍCULO SEXTO: EXHORTAR a las Entidades Bancarias así como a los supermercados, y a los establecimientos de comercio, establecer un protocolo con el fin de regular el ingreso controlados a sus instalaciones para tener un número no mayor a diez (10) personas aglomeradas en contacto estrecho, es decir, menos de dos (2) metros, con el fin de evitar la propagación del coronavirus (COVID-19).

ARTÍCULO SÉPTIMO: ORDENAR a las personas que hayan llegado del exterior durante éste (sic) mes al municipio de Supía, el confinamiento en cuarentena por el término de catorce (14) días.

ARTÍCULO OCTAVO: PROHIBIR el ingreso de extranjeros al Municipio de Supía.

ARTÍCULO NOVENO: CONMINAR a la comunidad hacer uso responsable de los medios de comunicación, evitando difundir información no oficial o falsa que dañe, la vida, honra y bienes de las personas.

So pena de las sanciones penales de que trata el artículo 205 del código penal para quien incurra en los delitos de injuria o calumnia.

ARTÍCULO DÉCIMO: Modificar el horario especial para los funcionarios de la administración municipal durante los meses de marzo y abril, así: De 08:00 a.m. a 02:00 p.m.

PARÁGRAFO: La atención al público será restringida y el ingreso a las instalaciones de la Alcaldía se hará de manera controlada.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Las anteriores medidas constituyen una orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 (multa general tipo 4; participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia); así como a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 y 369 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: COMUNICAR de conformidad con las disposiciones del artículo 3 del Decreto nacional 418 de 2020, copia del presente decreto será remitido al Ministerio del Interior para los fines pertinentes.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: COMUNICAR el contenido del presente decreto a la Policía Nacional, la Inspección de Policía, Inspección de Tránsito y Transporte, Secretaría de Gobierno y Asuntos Administrativos, Secretaria de Salud y Asuntos Sociales, ESE Hospital San Lorenzo y a la comunidad del municipio de Supía.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: Vigencia del presente decreto rige a partir de su fecha de publicación. Las medidas adoptadas en el presente decreto podrán finalizar antes del tiempo previsto, si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si persisten o incrementan”.

Este decreto también fue expedido en vigencia de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y se fundamentó en las siguientes disposiciones de rango constitucional y legal: artículos 2º, 49 y 315 de la Constitución Política de Colombia; Ley 9ª de 1079; Ley 136 de 1994; artículo 44 de la Ley 715 de 2001; artículos 5º y 10º de la Ley 1751 de 2015; artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016; Resoluciones N° 385, N° 407 y N° 453 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; Ley 1801 de

2016; Circular Externa 018 de 2020; Decreto 078 de 15 de marzo de 2020 dictado por el Gobernador de Caldas; y Decretos 418 y 420 de marzo de 2020.

Como motivaciones del acto administrativo, la máxima autoridad municipal, además de referirse a las mismas consideraciones abordadas en el Decreto 047, hizo mención a los Decretos 418 y 420, con los cuales, se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

DECRETO N° 050 de 20 de marzo de 2020: “POR EL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE SUPÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Con este acto administrativo el mandatario local dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la situación de **CALAMIDAD PÚBLICA** en el Municipio de Supía - Caldas, conforme a la parte considerativa del presente decreto, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la contención, respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

PARÁGRAFO PRIMERO: El Plan de Acción Específico, integrará las acciones requeridas, las fuentes de recursos y las entidades responsables de su ejecución, para atender en sus diferentes fases de manera efectiva la emergencia de salud pública.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El seguimiento y control del plan de acción específico estará a cargo de la Secretaria de Planeación y Obras Públicas, y la Secretaria de Salud y Asuntos Sociales.

ARTÍCULO SEGUNDO: En virtud de la presente declaración de calamidad pública el Municipio dará aplicación al régimen normativo especial para las situaciones de calamidad pública contemplado en el Capítulo VII de la ley 1523 de 2012.

ARTÍCULO TERCERO: Las entidades públicas y privadas integrantes del Sistema para la Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo con su naturaleza y sus ámbitos de competencia deberán participar en la ejecución de las labores tendientes a dar una respuesta efectiva y afrontar las condiciones de la emergencia.

ARTÍCULO CUARTO: Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas, aquellas que han sufrido grave daño directamente asociado al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en jurisdicción del

Municipio, por afectación en su salud, o muerte de algún integrante del núcleo familiar. Las mismas deberán estar certificadas como tales por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, ante la UNGRD mediante el Registro Único de Damnificados.

ARTÍCULO QUINTO: Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas afectadas, aquellas que sufren efectos adversos indirectos o secundarios, asociados al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el territorio Municipal, como deficiencias en la prestación de servicios públicos, en el normal desarrollo del comercio o en el trabajo, así como por aislamiento temporal de la población, entre otros. Son personas diferentes a damnificadas.

ARTÍCULO SEXTO: La Administración Municipal de requerirse realizará los traslados presupuestales necesarios para atender la Situación de Calamidad Pública.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y tendrá una vigencia de hasta seis (6) meses de conformidad con el parágrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012.

PARÁGRAFO PRIMERO. Conforme al artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, el Alcalde, cumplido el término de seis (6) meses, decretará el retorno a la normalidad o en su defecto prorrogará hasta por el mismo término, la situación de Calamidad Pública, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.”

Este decreto también fue así mismo expedido en vigencia de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del plurimencionado Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y se fundamentó en las siguientes disposiciones: artículo 2º del artículo 305 de la Constitución; los artículos 12, 14, 57 y 65 de la Ley 1523 de 2012; y artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

Como motivaciones del acto administrativo, el Alcalde de la municipalidad referida se volvió a referir a los fines del Estado, a la atención en salud y el saneamiento ambiental, y al principio de solidaridad social, consagrados en los artículos 2º, 49 y 95 de la Constitución. Refirió, además, que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9ª de 1979, corresponde al Estado expedir las disposiciones que aseguren una adecuada situación de higiene y seguridad. También explicó que corresponde a los municipios ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, con la

adopción de medidas sobre aquello que puede representar un riesgo para la población (artículo 44 Ley 715 de 2001).

Prosiguió refiriendo que el artículo 5° de la Ley 1751 de 2015 dispone que corresponde al Estado respetar, proteger y garantizar el goce efectivo al derecho a la salud, al paso que el artículo 10 de la misma norma señala que toda persona debe propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad. Se refirió también disposición prevista en el Decreto 780 de 2016, que permite la adopción de medidas de carácter urgente para evitar la propagación de enfermedades.

Luego, se acudió a la declaratoria de la Pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud y a las Resoluciones adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, por las cuales se declaró la emergencia sanitaria y se adoptaron medidas en materia de prevención, e indicó que las medidas adoptadas se fundamentan también en la exhortación realizada por el Gobernador de Caldas para controlar la dispersión del COVID-19 a través del Decreto N° 078 de 2020.

Se refirió a los Decretos 418 y 429 de marzo de 2020, con los cuales el Gobierno Nacional dispuso las instrucciones para la adopción de medidas transitorias en materia de orden público durante la emergencia sanitaria, y enfatizó en que de conformidad con lo previsto en el artículo 315 de la Constitución y en la Ley 136 de 1994, corresponde a los Alcaldes dirigir la acción administrativa del municipio.

Por último, acudió a la Ley 1523 de 2012² para concluir que los alcaldes se encuentran facultados para declarar la calamidad pública cuando los bienes jurídicos de las personas, tales como la vida, la integridad personal y la salud se encuentren en peligro, y que el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres emitió concepto favorable para su declaratoria en el Municipio de Supía en Acta de 20 de marzo de 2020.

DECRETO N° 051 de 22 de marzo de 2020: “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO N° 049 DEL 20 DE MARZO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

En cuya parte resolutive se dispuso:

² “Por la cual se adopta la política nacional de gestión de riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones”

“ARTÍCULO PRIMERO: EXTENDER EL TOQUE DE QUEDA en toda la jurisdicción del Municipio de Supía hasta las 23:59 horas del martes 24 de marzo de 2020.

PARÁGRAFO PRIMERO: Prohibir la circulación de vehículos particulares y motos por las vías municipales, excepto en aquellos casos en que el conductor lo haga en función de atender contingencias de salud o para la provisión de bienes y servicios necesarios para asegurar condiciones de vida digna para sí o su núcleo familiar.

PARÁGRAFO SEGUNDO (sic): La inobservancia de esta disposición acarreará (sic) la conducción por parte de la fuerza pública a los lugares de retención, hasta tanto se apliquen las medidas de policía contempladas en la ley 1801 de 2016.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR el aislamiento preventivo y obligatorio, para las personas mayores de 70 años desde la publicación de este decreto y hasta el 30 de mayo de 2020 a las 12 de la noche (12:00).

PARÁGRAFO PRIMERO:

De manera excepcional podrán salir del lugar de residencia las personas mayores (sic) de 70 años, únicamente en las siguientes situaciones, sin perjuicio de los lineamientos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social:

1. Abastecimiento de medicamentos y bienes de consumo y de primera necesidad cuando no cuenten con red de apoyo familiar o social.
2. Uso de servicios financieros, tales como: reclamación de subsidios, retiro de recursos, asignación de retiro o pensión, y los demás que sean necesarios para garantizar su subsistencia.
3. Acceso a los servicios de salud, en caso de que no sea posible garantizarlo mediante atención domiciliaria.
4. Casos de fuerza mayor y caso fortuito.
5. Quienes por ejercicio de sus funciones públicas deban atender gestiones propias de su empleo actual.
6. Servidores de elección popular.
7. Quienes presten servicios de salud.
8. Quienes realicen una actividad económica, salvo que reciban en su domicilio los subsidios o ayudas que otorguen las instituciones Estado.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las personas mayores de 70 años que requieran movilizarse por encontrarse en algunas de las excepciones contempladas en el presente artículo, en servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera -intermunicipal- y del servicio de transporte aéreo, lo

harán con total acatamiento de las medidas de prevención de contagio.

ARTÍCULO TERCERO: ESTABLECER los días de circulación para los compradores de productos de primera necesidad en el municipio de Supía - Caldas, teniendo en cuenta el último dígito(sic) del documento de identificación (sólo mayores de edad), así:

Lunes:	1 - 2 - 7
Martes:	3 - 4 - 6
Miércoles:	5 - 9 - 0
Jueves:	7 - 1 - 8
Viernes:	9 - 2
Sábado:	8 - 3 - 6
Domingo:	0 - 4 - 5

PARÁGRAFO: Para verificar el cumplimiento de esta medida la fuerza pública y los establecimientos de comercio solicitarán el documento de identificación en original.

ARTÍCULO CUARTO: COMUNICAR de conformidad con las disposiciones del artículo 3 del Decreto nacional 418 de 2020, copia del presente decreto será remitido al Ministerio del Interior para los fines pertinentes.

ARTÍCULO QUINTO: COMUNICAR el contenido del presente decreto a la Policía Nacional, la Inspección de Policía, Inspección de Tránsito y Transporte, Secretaría de Gobierno y Asuntos Administrativos, Secretaria (sic) de Salud y Asuntos Sociales, ESE Hospital San Lorenzo y a la comunidad del municipio de Supía.

ARTÍCULO SEXTO (sic): VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación. Las medidas adoptadas en el presente decreto podrán finalizar antes del tiempo previsto, si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si persisten o incrementan.”

Este decreto fue expedido de igual manera durante la vigencia de la declaratoria de la Emergencia Económica del plurirreferido Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y se fundamentó en las siguientes disposiciones: artículos 2º, 49 y 315 de la Constitución; ley 9ª de 1979; ley 36 de 1994; Decreto N° 049 del Municipio de Supía; y Decreto N° 084 del Departamento de Caldas.

Como motivaciones del acto administrativo, el Alcalde de la municipalidad referida volvió a acudir a los fines del Estado, consagrados en el artículos 2º de la

Constitución y a los Decretos 418 y 420 de marzo de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional, así como a las Resoluciones proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social. Refirió, además, que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016 corresponde a los alcaldes adoptar medidas transitorias de policía ante situaciones extraordinarias. Por último, se refirió a la sanción descrita en el artículo 368 del Código Penal en punto a la violación de medidas sanitarias.

DECRETO N° 052 de 23 de marzo de 2020: “POR EL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19”

Con este acto administrativo el mandatario local dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Supía -Caldas, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el Decreto N° 457 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: ADOPTAR en su totalidad las instrucciones impartidas por el presidente de la república mediante Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*.

ARTICULO TERCERO: ESTABLECER para los establecimientos de comercio que vendan alimentos o productos de primera necesidad (mercado - medicamentos) y restaurantes - cafeterías, el siguiente horario:

Funcionamiento: Desde las 07:00 a.m. hasta las 04:00 p.m. (Apertura por ventanilla o ingreso controlado).

Domicilios de productos de primera necesidad: Desde las 07:00 a.m. hasta las 07:00 p.m.

ARTÍCULO CUARTO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. Las anteriores medidas constituyen una orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de

2016 (multa general tipo 4; participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia); así como a las sanciones penales previstas en los artículos 368 y 369 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016.

ARTÍCULO QUITO: COMUNICAR de conformidad con las disposiciones del artículo 3 del Decreto Nacional 418 de 2020, copia del presente decreto será remitido al Ministerio del Interior para los fines pertinentes.

ARTÍCULO SEXTO (sic): COMUNICAR el contenido del presente decreto a la Policía Nacional, la Inspección de Policía, Inspección de Tránsito y Transporte, Secretaría de Gobierno y Asuntos Administrativos, Secretaria de Salud y Asuntos Sociales, ESE Hospital San Lorenzo y a la comunidad del municipio de Supía.

ARTÍCULO SÉPTIMO: VIGENCIA el presente decreto rige a partir de su fecha de publicación. Las medidas adoptadas en el presente decreto podrán finalizar antes del tiempo previsto, si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si persisten o incrementan.”

Este decreto, al igual que el anterior, fue expedido en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional a través del ya referido Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y se fundamentó en las siguientes disposiciones: artículos 2º, 49 y 315 de la Constitución; ley 9 de 1979; ley 36 de 1994; Decreto N° 051 del Municipio de Supía; y Decreto Nacional N° 457 de 22 de marzo de 2020.

Como consideraciones el Alcalde del Municipio de Supía se refirió nuevamente a los fines del Estado, consagrados en el artículos 2º de la Constitución; a los Decretos 418 y 420 de marzo de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional; y a las Resoluciones proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social. Refirió, además, que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016 corresponde a los alcaldes adoptar medidas transitorias de policía ante situaciones extraordinarias. Por último, se refirió a la sanción descrita en el artículo 368 del Código Penal en punto a la violación de medidas sanitarias.

**CONCEPTO
DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor Procurador Judicial 29 para Asuntos Administrativos emitió concepto en el presente Control Inmediato de Legalidad /Archivo digital '2020-00122 Supía AMV' /, solicitando a la Sala de Decisión “INHIBIRSE o NO pronunciarse sobre la legalidad de los Decretos 045, 046, 047, 049, 050, 051 y 052 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde de Supia (sic), Caldas, por cuanto, como se indicó escapan al control inmediato de legalidad al tenor del artículo 136 del CPACA, en virtud que fueron expedidos con base en las facultades ordinarias de policía administrativa que le permiten al mandatario local actuar ante situaciones de emergencia o calamidad como las que genera la pandemia por el coronavirus o COVID-19”.

Previo a abordar el fundamento de su concepto, se refirió a la competencia de esta Corporación para conocer del Control Inmediato de Legalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, así como al marco normativo y jurisprudencial de dicho medio de control, para concluir que los actos administrativos objeto de estudio no se deben confrontar con todo el ordenamiento jurídico nacional sino, exclusivamente, con respecto a los Decretos Legislativos expedidos en razón de la Declaratoria de la Emergencia Social, Económica y Ambiental; por tanto, consideró, los Decretos objeto de estudio no sólo fueron dictados en virtud de las facultades y atribuciones de que gozan los alcaldes para el mantenimiento del orden público, sino que los mismos están fundados en los Decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción, por lo que ameritan ser analizados en sede Control Inmediato de Legalidad.

Sobre el caso concreto refirió que los Decretos estudiados, además de estar suscritos por el señor Alcalde del Municipio de Supía, tienen las siguientes características:

“(…)

- i) Encabezado en el cual se identifica claramente la autoridad que expide la norma, su número y fecha respectivos;
- ii) Epígrafe, esto es, un resumen de las materias reguladas;
- iii) Normas constitucionales y legales que fundamentan la competencia, haciéndose referencia expresa a las facultades que se ejercen;
- iv) Parte considerativa, en la cual se alude al contenido de las materias reguladas y las razones que justifican la expedición de la actuación;

- v) Parte resolutive, con los artículos que contienen las decisiones y mandatos del acto administrativo dirigidos a la generalidad de los habitantes del municipio de Supía; y,
- vi) Se señala expresamente en el artículo de vigencia a partir de cuándo comienza a regir”.

Indicó el Ministerio Público que, además de los requisitos de forma, el acto administrativo objeto de estudio debe satisfacer unos requisitos de fondo tales como: a) que se trate de un acto de carácter general; b) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa; y c) que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Acompasando tales requisitos con los decretos bajo examen, el Ministerio fiscal concluyó que “los decretos aquí analizados expedidos por el alcalde de Supia, Caldas, escapan al control inmediato de legalidad al tenor de las normas que regulan ese trámite, por cuanto desarrollan, en ejercicio de las facultades ordinarias que le asisten al alcalde municipal, las normas de orden público y no los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante la vigencia del Estado de Excepción”.

Recalcó, por último, que la decisión adoptada en el presente trámite hace tránsito a cosa juzgada relativa, puesto que cualquier ciudadano puede demandar a través del medio de control de nulidad simple la legalidad de los decretos, siempre y cuando se alegue la violación de normas diferentes a este Control Inmediato de Legalidad.

CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

De conformidad con la competencia establecida en los artículos 151 y 184 de la Ley 1437 de 2011 para conocer en única instancia del Control Inmediato de Legalidad, procede la Sala Plena de Decisión a estudiar la legalidad de los Decretos números 045, 046 y 047 de 17 de marzo, 049 y 050 de 20 de marzo, 051 de 22 de marzo, y 052 de 23 de marzo, todos del año en curso, proferidos por el señor Alcalde del Municipio de Supía, para lo cual se abordarán los siguientes aspectos: i) aspectos generales del Control Inmediato de Legalidad; ii) análisis de los

requisitos formales y sustanciales de los actos administrativos objeto de estudio; y iii) análisis del caso concreto.

I) ASPECTOS GENERALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (CIL)

De este novedoso mecanismo que en la práctica solo se estrena ahora por la pandemia que afecta al mundo, y de manera específica a Colombia, se dio su implementación a partir de la Constitución de 1991, sin que dicho ordenamiento hubiese hecho mención sobre el particular -como tampoco lo había hecho la Carta Política de 1886-, de un control automático de los actos administrativos derivados de los Decretos de Estados de Excepción. Es del caso anotar aquí, como caso particular desde el punto de vista del derecho comparado que, en Francia, por ejemplo, los Decretos legislativos que dicta el ejecutivo en Estados de Excepción (en voz original, “estados de crisis”) carecen de control judicial por parte del Tribunal Constitucional, no obstante las normas administrativas emitidas con fundamento en ellos sí son revisados por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos (Pierre PACTET, “*Institutions Politiques Droit Constitutionnel*”, 9ª ed. Masson, Dorit Sciences Economiques; pp. 388-390), en lo que sí parece estar más avanzado nuestro país.

Ahora bien; por primera vez, la Ley 137 de 1994 que desarrolló los Estados de Excepción, estableció en su artículo 20 el mecanismo de control en comento:

CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Ni el Decreto 01 de 1984, ni las normas que lo modificaron como la Ley 446 de 1998, se refirieron al tema en un Código Contencioso Administrativo, sino que lo vino a hacer la Ley 1437 de 2011 en su segunda parte, como mecanismo autónomo de control también de la actividad administrativa, pero tanto en cuanto fuera

exclusivamente como consecuencia de los estados de excepción, y por cuyo ministerio:

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un **control inmediato de legalidad**, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Y no obstante que en las reglas específicas de competencia haber olvidado el legislador de la Ley 1437 asignarle esa atribución al Consejo de Estado (V. art. 149), sí lo hizo con respecto a los tribunales administrativos en el numeral 14 del artículo 151 *ibídem*, en virtud del cual estas corporaciones conocen en **ÚNICA INSTANCIA**,

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por las autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.

En este evento, como se puede deducir, no se requiere de una demanda con formalidad alguna, y es el único caso en que la jurisdicción contenciosa administrativa puede asumir “**de oficio**”, el conocimiento de un asunto.

El Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha aludido a los rasgos de su **naturaleza, finalidad y características** del CIL, los que fueron traídos y reiterados en sentencia de once (11) de mayo del año en curso, proferida por la Sala Especial de Decisión N° 10, con ponencia de la Magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez, dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00, donde se expuso:

“... El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la ley estatutaria 137 de 1994³ y en la ley 1437 de 2011⁴, para examinar <<las medidas de carácter general que sean dictadas>> por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Esta Corporación⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁶ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.
2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de

³ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁴ Código e Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp.2002-0949-01. M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-00472-01, M.P. Tarsicio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-0305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-“. M.P. Enrique Gil Botero.

⁶ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y a la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjugar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.
5. La Sala Plena del Consejo de Estado⁷ ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, puede demandarse posteriormente en Nulidad simple o en Nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.
6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.
7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efectos *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente

⁷ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

...”.

Una vez realizado el análisis general del mecanismo judicial Control Inmediato de legalidad, pasará esta Sala Especial de Decisión a analizar los presupuestos necesarios para determinar su procedencia respecto de los actos administrativos materia de estudio.

II) PRESUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Son elementos que caracterizan la **procedibilidad** de este mecanismo judicial:

- i) Que se trate de medidas de carácter general, impersonal o abstracto;
- ii) Que sean dictadas en ejercicio de función administrativa (actos administrativos)
- iii) Que sean desarrollo de los Decretos legislativos de Estados de Excepción.

● Que se trate de medidas de carácter general

Repárese que el Decreto N° 045 ordena en su artículo primero adoptar medidas extraordinarias en materia de orden público para contener la propagación del virus COVID-19, entre ellas declarar la alerta naranja en todo el Municipio de Supía; por su parte el Decreto 046 declaró la urgencia manifiesta y el Decreto N° 050 la calamidad pública. Luego, los Decretos 047, 049 y 051 ordenaron el toque de queda, prohibiendo la libre circulación de personas en todo el municipio; y por último el Decreto 052 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio y la adopción de la totalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Nacional 457 de marzo de 2020.

De lo expuesto, resulta claro que las medidas adoptadas por el Alcalde del Municipio de Supía en los Decretos que se revisan, son de carácter general y de naturaleza indeterminada, como se acaba de dejar expuesto, lo que hacen que se cumpla con el primer elemento característico de la procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad.

- **Que las medidas adoptadas sean dictadas en ejercicio de Función Administrativa**

En punto a este requisito, se debe empezar por definir lo que es FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, para deducir sí, en verdad, el jefe del ejecutivo municipal hizo ejercicio de la mencionada función. A grandes rasgos puede decirse que ella tiene una doble perspectiva: una orgánica y otra material.

De la primera (perspectiva orgánica) se puede aludir que la **función administrativa** es la que ejerce la administración pública, es decir, la rama ejecutiva del poder público; y desde el punto de vista material, son las encaminadas a la realización de los fines del Estado.

El ilustre tratadista Español don Eduardo García de Enterría esquemáticamente diferenciaba, por exclusión, que la función administrativa es lo que está por fuera de las funciones de legislar y juzgar. Existen desde luego multiplicidad de definiciones sobre la expresión.

El profesor también hispano D. Gabino Fraga en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO⁸, abordando el tema de la FUNCIÓN ADMINISTRATIVA expone que hay un grupo de doctrinantes que la define en relación con la finalidad que el Estado persigue al realizarla. Así, dice, "Berthélemy considera la función administrativa como la actividad del poder ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley..."; "Hauriou es otro de los autores franceses que define la función administrativa en relación, entre otros elementos, al fin que persigue. Define la función administrativa diciendo que "tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa".

⁸ Editorial Porrúa S.A., 32ª ed. 1993.

Es mismo autor señala que los Alemanes conciben la función administrativa teniendo en cuenta la idea de “fin”: Otto Mayer dice que “la administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico...”; Para Jellinek, “las funciones materiales resultan de la relación existente entre la actividad del Estado y los fines del Estado. En razón del fin jurídico del Estado, una parte de su actividad tiende al establecimiento y a la protección del derecho; esta parte de su actividad se separa de las funciones que tienen por fin afirmar la fuerza del Estado y favorecer la civilización...la administración realiza tareas concretas obedeciendo al impulso dado por las reglas jurídicas”

En nuestra legislación nacional, el artículo 209 constitucional consigna que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales”; mientras que el artículo 2º ibídem pregona que,

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

El mismo ordenamiento superior establece en el artículo 298 que, “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales...ejercen funciones administrativas...”; en tanto que el mandato 303 ibídem indica que, “En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional...”.

El artículo 311 constitucional, a su turno, señala que “Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y

cumplir las demás funciones que le asignan la Constitución y las leyes”, al paso que el artículo 314 dispone que “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local...”.

Con todo lo expuesto, no cabe duda que constitucionalmente los Departamentos y municipios, son entidades que deben cumplir las funciones propias del Estado en sus respectivos territorios, y que sus mandatarios cumplen, por ende, tareas o funciones de índole administrativa, generalmente por medio de actos administrativos (“decisión ejecutoria” en voces de Jean Rivero), que de acuerdo a lo que se ha venido expresando, las declaraciones de voluntad administrativa local contenidas en los decretos remitidos por el burgomaestre del Municipio de Supía a esta jurisdicción especializada, desarrollan materias típicas de la función administrativa, razón por la cual cumplen con el segundo de los requisitos de procedibilidad contemplados en los artículos 20 de la Ley 137/94 y 136 del C/CA (Código de lo Contencioso Administrativo), esto es, fueron dictados “en ejercicio de función administrativa”.

- **Que las medidas hayan sido adoptadas en desarrollo de los Decretos-legislativos de Estados de Excepción**

En lo que atañe al último requisito, es decir, que el acto que se revisa haya sido expedido “**como desarrollo de los (derechos) Decretos legislativos durante los Estados de Excepción**”.

Los Estados de Excepción están previstos en los artículos 212 a 215 de la Carta Política. El primero alude al estado de guerra exterior (art. 212); el 213 contempla el Estado de conmoción interior, y el artículo 215 prevé el “Estado de Emergencia”, en este evento, cuando se den hechos distintos al de repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y con el fin de procurar el restablecimiento de la normalidad; o por la grave perturbación del orden público que atente contra la estabilidad institucional y la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía; y aquellos cuando “perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”, habilitan al Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, para “declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”.

El mismo mandato 215 señala en su inciso 2º que, “Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”; de igual modo, estipula su inciso 3º, en lo pertinente, que:

“Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia...”.

El Decreto del Estado de Emergencia

El señor Presidente de la República con fundamento en las potestades constitucionales y legales que le confieren los artículos 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, expidió el Decreto N° 417 de 17 de marzo de 2020, “Por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional” por un lapso de 30 días calendario “contados a partir de la vigencia de este decreto” (art. 1º), y ordenando con su artículo 3º:

“El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”/Líneas no son del texto/.

Aquel Decreto 417 de Emergencia empezó a regir a partir de su “publicación”, que lo fue el mismo día de su expedición, el 17 de marzo último, en el Diario Oficial de la Nación N° 51.259.

Habrà que decirse, en primer lugar, que ninguno de los decretos objeto de estudio menciona en sus partes motiva y considerativa el referido Decreto N° 417 de 2020, sumado a que los Decretos 045, 046 y 047 no mencionan ningún otro Decreto dictado por el Gobierno Nacional; luego, que el Decreto N° 049 menciona en sus partes motiva y considerativa los decretos nacionales 418 y 420 de 2020; y por último que el Decreto N° 052, además de mencionar en su parte considerativa los ya referidos Decretos 418 y 420, menciona en su parte motiva el Decreto 457 del 22 de marzo último; entonces, la Sala se pregunta:

- *¿Constituye obligación infranqueable para el operador de la función administrativa, invocar en su acto un Decreto de Estado de Excepción (aspecto formal), para poder así determinar que fue expedido con fundamento en dicho Estado excepcional?*

O,

- *¿Será suficiente el análisis del acto sometido a Control Inmediato de Legalidad y su confrontación material con el Decreto Legislativo que supuestamente le sirve de causa?*

Todo acto de autoridad pública tiene unos requisitos o elementos esenciales para su existencia, validez y eficacia.

El renombrado tratadista francés, Decano honorario de la facultad de Derecho de la Universidad de París II, alude en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO⁹, que la “decisión ejecutoria” (entiéndase acto administrativo) tiene unos elementos de naturaleza “formal” y unos elementos de naturaleza “material”, correspondiendo a los primeros la COMPETENCIA (poder del autor o autores de la decisión) y las FORMAS (procedimiento según el cual se adopta la decisión). Los de naturaleza MATERIAL dice que son los MOTIVOS O CAUSA de la decisión (elementos de hecho o de derecho a los cuales debe responder la decisión); el OBJETO (contenido de la decisión), y el FIN (el interés público). Prosigue el eximio jurista señalando que, “normalmente las decisiones ejecutorias son EXPRESAS y en forma ESCRITA”, y también reconoce que “pueden existir decisiones ejecutorias en FORMA VERBAL”; y que igualmente existen “DECISIONES IMPLÍCITAS que resultan del silencio de la Administración.

En cuanto a la eficacia alude a la PUBLICIDAD, entendiendo por ésta “la operación mediante la cual las decisiones ejecutorias se ponen en conocimiento de los interesados” y “determina en cierta medida el momento de entrada en vigor de la decisión ejecutoria (pp. 157-158), al tiempo que menciona que la publicación es de índole IMPERSONAL, mientras que la NOTIFICACIÓN “es una forma de publicidad PERSONAL; y que, “en principio, la publicación se aplica a los actos reglamentarios; la notificación, a los actos no reglamentarios”

⁹ Biblioteca Jurídica Aguilar, traducción de la 6ª edición francesa, 1980. p. 154.

El doctrinante español, Letrado del Consejo de Estado JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO FOS en la segunda edición de su libro LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS¹⁰, aborda el tema de los requisitos de los actos administrativos, y haciendo el parangón de lo que sobre el particular exponen varios doctrinantes (FORTI, ZANOBINI, FRAGOLA, FERNÁNDEZ DE VELASCO, AGUSTÍN GORDILLO, CASSAGNE, VILLAR PALASÍ, FERNANDO GARRIDO FALLA, etc.), acoge también al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA ya mencionado en otro apartado de esta providencia, de quien dice, distingue los siguientes elementos esenciales (requisitos) del acto administrativo:

- a) Elementos subjetivos (Administración, órgano, competencia, investidura del titular del órgano)
- b) Elementos objetivos (presupuesto de hecho, objeto, causa, fin)
- c) Formales (procedimiento, forma de la declaración)

En lo que atañe de manera específica a la mención del fundamento jurídico, el mismo autor GARCÍA-TREVIJANO FOS expone que en la forma de los actos hay que distinguir la “forma externa de la declaración”, y “el *iter* que ha conducido a su emanación”, y razona:

“Se ha hablado así de formas internas y externas. La forma de los actos jurídicos, y el formalismo en general, fue predicable de las sociedades primitivas y poco avanzadas. En el antiguo derecho romano las manifestaciones formales ocupan un lugar preponderante, es la etapa de las formas simbólicas, que va cediendo paulatinamente a medida que el derecho se va haciendo más popular. Las antiguas formas sagradas, guardadas celosamente, se superan con la publicación de las fórmulas. En realidad, las formas simbólicas se remontan a la época en que el derecho se confunde con la fantasía; por ello a medida que la reflexión extiende su imperio -dice SAVIGNY- estas formas pierden gran parte de su interés, llegando a su total abandono.

Surgen entonces, como superación del extremo formalismo, continúa, la redacción escrita de los actos y principalmente

¹⁰ Editorial CIVITAS S.A., 1986.

la comparecencia de las partes ante un tribunal, notarios o empleados encargados de llevar el registro de los mismos...”.

Se han traído los anteriores esbozos doctrinarios para señalar, que si bien la cita de la norma jurídica en el encabezamiento del acto administrativo (así como el nombre de la entidad, la investidura de quien lo profiere, la fecha) hace que externamente se informe a los destinatarios de elementos formales como la competencia, la verdad es que su ausencia no incide en la existencia y validez de la actuación, pues en sentir de esta Sala constituye una simple irregularidad, y por lo mismo no conlleva vicio que por ello pueda hacer írrito el acto, y de aceptarlo, se incurriría en la exigencia del exceso de formas, haciendo a un lado la importancia del aspecto material o contenido del acto, máxime cuando la norma jurídica no lo exige, y por contera, se daría aplicación al artículo 228 de la Carta Política.

En este orden, repárese por ejemplo en la primera parte de la Ley 1437 de 2011, artículos 42 a 45, que no existe regla jurídica alguna que ubique como requisito sustancial de los actos administrativos el señalar las normas de competencia para expedir el acto; y si se remonta esta Sala Colectiva de Decisión a lo que establece como causales de la nulidad de los actos administrativos previstos en el artículo 137 ibídem, la misma procederá, en lo que es del caso, “cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse”, o “en forma irregular”. Sobre la primera causal es de fácil entendimiento que hace referencia a la violación de norma superior a la cual debía sujetarse la declaración (que no lo es la ausencia de mención de una norma que fundamenta el acto); y la expedición irregular, corresponde a que no se haya atendido a las formas sustanciales y no a las meras o simples formalidades, como lo sería aquella omisión.

En fin; se le dio curso al CIL para detectar, al momento de dictar sentencia, si la sola circunstancia de no haberse indicado ni en el encabezamiento ni en el cuerpo de los actos sub-exámine la norma con base en la cual se expidieron (en este caso el Decreto Legislativo de Estado de Excepción), sustraía al juez de conocer de esa voluntad de la administración.

La respuesta es negativa, porque el operador de justicia debe atenerse, se itera, a la materialidad del acto y confrontarlo con el acto legislativo que regula la materia, y ahí sí determinar si fue expedido o no con base en él, razón por la cual

se atenderá a los criterios recogidos por el H. Consejo de Estado en auto de 22 de abril de 2020¹¹, a fin de establecer si los decretos que sirvieron de sustento para la expedición de los actos administrativos objeto de análisis, son verdaderos decretos legislativos:

“En este punto se resalta que, tanto los decretos que declaran los estados de excepción, entre ellos el estado de emergencia (?), como aquellos que concretan las medidas legislativas para remediarlos, son decretos legislativos¹², los cuales comparten las siguientes **características generales**:

- ***En cuanto a su forma***

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- ***Respecto de su contenido sustancial***

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C. P: William Hernández Gómez. Auto de 22 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01213-00(CA)A.

¹² Cfr. C. Const., Sent. C-802, oct. 2/2002.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- ***En lo relativo a su control***

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumple con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Por su parte, las **características específicas** de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes

que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”

Una vez realizada la anterior precisión se analizará el contenido de cada uno de los Decretos objeto de estudio en el presente Control Inmediato de Legalidad.

- **LOS DECRETOS N° 045, N° 046 y N° 047 DE 17 DE MARZO DE 2020**

Repárese que el Decreto N° 045 ordena en su artículo primero adoptar medidas extraordinarias en materia de orden público para contener la propagación del virus COVID-19, entre ellas declarar la alerta naranja en todo el Municipio de Supía; por su parte el Decreto 046 declaró la urgencia manifiesta y el Decreto N° 047 ordenó el toque de queda y prohibió la libre circulación de personas. Nótese, además que estos actos administrativos mencionaron haber sido expedidos con sustentáculo en

el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 con el cual se declaró el Estado de Excepción, y tampoco mencionan en sus partes motiva y considerativa Decreto alguno expedido por el Gobierno Nacional.

Bajo esta perspectiva jurídica, no puede entonces la Sala acometer siquiera el estudio de mérito los mencionados actos administrativos, pues aunque fueron expedidos en la misma fecha del Decreto de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no fue expedido en desarrollo de Decreto legislativo alguno, lo que obliga a declarar la improcedencia del CIL.

- **LOS DECRETOS N° 049 Y N° 050 DE 20 DE MARZO, N° 051 DE 22 DE MARZO Y N° 052 DE 23 DE MARZO, TODOS DE 2020**

Repárese que el Decreto N° 049, que ordenó el toque de queda, menciona en sus partes motiva y considerativa los decretos 418 y 420 del presente año expedidos por el Gobierno Nacional, al paso que los Decretos N° 050 (calamidad pública) y N° 051 (toque de queda) se refieren a tales en su parte considerativa. Por último, el Decreto N° 052, con el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio, además de mencionar en su parte considerativa los ya referidos Decretos 418 y 420, menciona en su parte motiva el Decreto 457 del 22 de marzo último, razón por la cual habrá de analizarse si estos atienden a los criterios descritos en la jurisprudencia previamente trasuntada, y determinar, así, la procedencia o no de su análisis de fondo a través del Control Inmediato de Legalidad.

- **Decreto N° 418 de 18 de marzo de 2020** “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”. Este Decreto fue expedido por el Presidente de la República “en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”, y está signado por el Máximo Mandatario nacional y por **dos de sus ministros**.
- **Decreto N° 420 de 18 de marzo de 2020:** “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19”. Este Decreto fue firmado por el Presidente de la República y **7 de sus ministros**, y fue dictado “en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de

la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020”.

- **Decreto N° 457 de 22 de marzo de 2020** “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”. Este Decreto fue expedido por el Presidente de la República “en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”, y está signado por el Máximo Mandatario nacional y por **trece de sus ministros**.

Tiénese, por modo, que ninguno de los Decretos que sirvió como sustento para la expedición de los decretos N° 049 y N° 050 de 20 de marzo, N° 051 de 22 de marzo y N° 052 de 23 de marzo, todos de 2020, tuvo como fundamento el Decreto 417 con el cual fue declarado el Estado de Excepción, ni desarrolló medidas autorizadas por alguno de sus Decretos legislativos; sumado a ello, ninguno tiene la firma de la totalidad de los ministros que componen el gabinete ministerial, por lo que debe declararse también, respecto de estos actos administrativos, la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad, como en efecto se decidirá, al haber sido expedidos en ejercicio de actividad de policía administrativa de control del orden público.

Empero todo lo expuesto, los decretos municipales de los que ha dado cuenta esta providencia, son igualmente pasibles de ser demandados a través de la acción de nulidad contemplada en el artículo 137 del C/CA, mismos que también serán remitidos al señor Gobernador del Departamento para que, en ejercicio del control de tutela que ejerce frente a la municipalidades, proceda a revisar sendos actos administrativo (art. 305-10 de la Constitución)

Es por ello que el **Tribunal Administrativo de Caldas, en Sala Plena de Decisión con función jurisdiccional, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley**, visto el concepto del Ministerio Público y de acuerdo con él,

FALLA

DECLÁRASE la improcedencia del **Control Inmediato de Legalidad**, con respecto a los Decretos números 045, 046 y 047 de 17 de marzo, 049 y 050 de 20 de marzo, 051 de 22 de marzo, y 052 de 23 de marzo, todos del año en curso, dictados por el señor Alcalde del Municipio de Supía.

EJECUTORIADA esta sentencia, **COMUNÍQUESE** a los señores Alcalde de Supía y Gobernador de Caldas, y **ARCHÍVESE** el expediente previas las anotaciones que sean del caso en el programa Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y COMUNÍQUESE

Discutido y aprobado en Sala Plena de Decisión realizada en la fecha según acta N° 035 de 2020



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

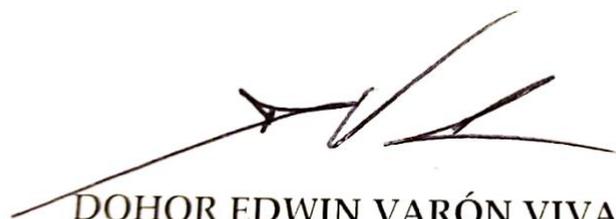


CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



JAIRO ÁNGEL GÓMEZ PEÑA

Magistrado



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

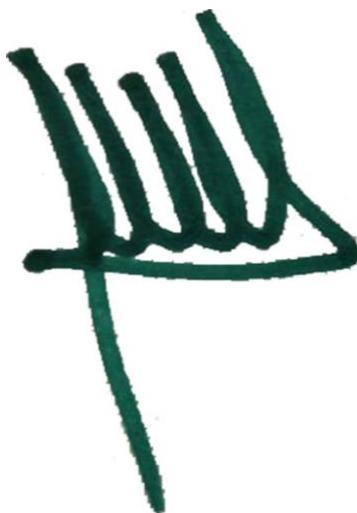
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, resembling the name 'Héctor Jaime Castro Castañeda'.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA

Secretario



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I. 183

Asunto: Auto decide excepciones
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 17001-23-33-000-2016-00273-00
Demandante: Carlos Eliecer Ríos Castaño
Demandados: Nación – Ministerio de Educación Nacional
Departamento de Caldas

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 39 del 24 de julio de 2020

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

ASUNTO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 del Decreto Legislativo n° 806 del 4 de junio de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, esta Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas procede a decidir las excepciones dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Carlos Eliecer Ríos Castaño contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Caldas.

ANTECEDENTES

Las entidades demandadas contestaron la demanda de manera oportuna como se evidencia en la constancia secretarial obrante a folio 146 del cuaderno uno, y formularon excepciones, de las cuales se corrió traslado como se observa en el mismo documento.

La parte demandante se pronunció en esta etapa a través de escrito que obra de folio 142 a 145 del expediente.

Por auto del 5 de marzo de 2020 se convocó a audiencia inicial, fijando el día

2 de abril de 2020, como fecha para agotar las subetapas del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA¹.

Teniendo en cuenta el *Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* decretado por el Gobierno Nacional y la suspensión de términos entre el 16 de marzo de 2020 y el 30 de junio de la misma anualidad, la mencionada diligencia no pudo realizarse.

En el presente asunto las entidades demandadas presentaron la contestación de la demanda como seguidamente se indica:

Nación – Ministerio de Educación Nacional (fls. 107 a 126, C.1)

Actuando oportunamente, la entidad accionada respondió la demanda promovida, en los siguientes términos.

En relación con los hechos, el Ministerio de Educación tuvo como ciertos algunos y frente a los demás consideró que eran afirmaciones que no le constaban.

Se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual propuso como excepciones las que denominó: **“COBRO DE LO NO DEBIDO”**, en el sentido que los intereses moratorios buscan sancionar económicamente a quienes incurran en mora o incumplimiento de sus obligaciones y en el presente asunto no existió mora en el pago de obligaciones laborales por parte del empleador sino una simple equiparación de cargos como consecuencia de una decisión administrativa del Estado fundamentada en un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de estado; **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL”**, con fundamento en que, de un lado, no fue la autoridad que expidió los actos administrativos demandados, y de otro, sólo ejerció una actividad de acompañamiento a las entidades territoriales para adelantar el proceso de nivelación y homologación salarial, pues éste recaía en cada municipio, cuyos costos adicionales tuvieron que ser asumidos por la Nación; **“INEPTA DE LA DEMANDA”**, toda vez que el Ministerio no tuvo la oportunidad de pronunciarse en relación con el tema de la demanda; y **“(…) GENÉRICA”**, en tanto se declare oficiosamente probada cualquier excepción, conforme lo autoriza el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil – CPC.

Departamento de Caldas (fls. 134 a 139, C.1)

¹ En adelante, CPACA.

Dentro del término otorgado, la entidad territorial demandada contestó la demanda de la siguiente manera.

Respecto de los hechos, el ente demandado tuvo como ciertos algunos, frente a otros consideró que no constituían hechos o que eran afirmaciones que no le constaban y negó otros.

Se opuso a las súplicas de la demanda, con fundamento en los medios exceptivos que denominó: **"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA"**, con fundamento en que fue el Ministerio de Educación Nacional quien elevó solicitud de consulta en relación con la posibilidad de homologación y nivelación salarial de los empleados administrativos, indicó a las entidades territoriales cuál era el procedimiento a seguir en estos casos y giró los recursos para tales efectos; **"BUENA FE"**, por cuanto la entidad siempre ha obrado correctamente en la expedición de los actos administrativos correspondientes a la homologación y nivelación salarial, aclarando que es competencia del Ministerio de Educación Nacional efectuar los respectivos pagos; **"INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN CON FUNDAMENTO EN LA LEY"**, como quiera que la parte demandante pretende la aplicación de dos sanciones simultáneas respecto de una misma obligación que no sólo fue debidamente indexada sino que además no se encuentra en cabeza del Departamento de Caldas sino del Ministerio de Educación Nacional; **"INAPLICABILIDAD DE LOS INTERESES MORATORIOS"**, teniendo en cuenta que los dineros recibidos por la parte actora fueron debidamente indexados y provenían de recursos del Sistema General de Participaciones, producto de un proceso de homologación y nivelación salarial y no de pago de cesantías como se pretender hacer ver, y **"PRESCRIPCIÓN"**, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 y el Decreto 3115 de 1965.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

El artículo 12 del Decreto Legislativo número 806 del 4 de junio de 2020, a través del cual se adoptaron medidas para agilizar los procesos judiciales, previó lo siguiente respecto de la resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los

defectos anotados en las excepciones previas.

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

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez. subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.

Para resolver la excepción previa (INEPTA DEMANDA) y las excepciones mixtas (FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA y PRESCRIPCIÓN) propuestas por las entidades demandadas en este proceso, se tiene que el inciso segundo del artículo 12 del Decreto 806 de 2020, remitió a los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

Las disposiciones del estatuto procesal general mencionadas, además de enlistar las excepciones previas, establecieron su oportunidad y trámite, así como la inoponibilidad posterior de los mismos hechos.

Pronunciamiento frente a las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y de inepta demanda

En lo que respecta a los medios exceptivos de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuestos tanto por la Nación – Ministerio de Educación Nacional como por el Departamento de Caldas, así como el de *inepta demanda* formulado por dicho Ministerio, considera el Despacho que los argumentos que sustentan el primero de ellos corresponden a un debate relativo a la legitimación material en la causa, en tanto alegan la ausencia de participación o responsabilidad en la pretensión económica que se demanda; lo cual debe ser resuelto al decidir el fondo de la controversia y no en esta etapa procesal.

En cuanto a la excepción de inepta demanda, debe precisarse que se configura ante la ausencia de los requisitos formales para acceder a la administración de justicia, aspecto que no se discute en este caso al plantear dicha excepción, sino que la Nación se limita a controvertir la legitimación que le asiste para actuar en este proceso, situación ésta que ya fue dilucidada en el medio exceptivo precedente. A este respecto se insiste por el Tribunal en señalar que la determinación de la responsabilidad de cada una de las entidades demandadas es un asunto que se analizará al resolver el fondo de la controversia.

Respecto de la excepción de *prescripción*, se indica que el mencionado medio de defensa está relacionado directamente con la cuestión litigiosa, por lo que su análisis también habrá de realizarse con el fondo de la controversia.

Pronunciamiento frente a las demás excepciones

En lo que respecta a los demás medios exceptivos formulados, además de que no aparecen enlistados en el numeral 6 del artículo 180 del CPACA ni en el artículo 100 del Código General del Proceso – CGP, guardan relación directa con la cuestión litigiosa, por lo que su análisis también habrá de realizarse con el fondo de la controversia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión

RESUELVE

Primero. DIFERIR la decisión de la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta tanto por la Nación – Ministerio de Educación Nacional como por el Departamento de Caldas, y de la excepción de *prescripción* propuesta por ésta última entidad, al momento de proferir sentencia en el presente asunto.

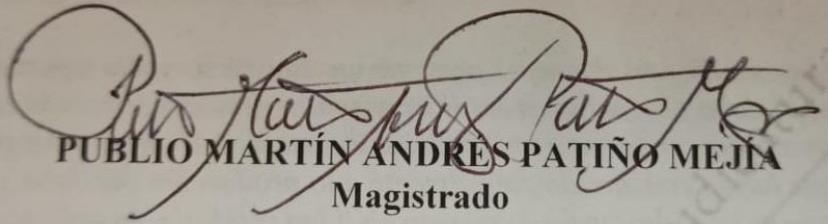
Segundo. NEGAR la excepción de *inepta demanda* formulada por la Nación.

Tercero. Ejecutoriada esta providencia, pase el expediente a Despacho del Magistrado ponente de esta decisión para resolver respecto de las pruebas aportadas y pedidas por las partes.

Notifíquese y cúmplase



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 93
FECHA: 29 de julio de 2020



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I. 182

Asunto:	Auto Decide Excepciones
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación:	17001-23-33-000-2018-00224-00
Demandante:	Jorge Joam Castañeda Duque Carlos Uriel Castañeda Duque Alba Janeth Castañeda Duque
Demandados:	Nación – Ministerio de Educación Nacional Departamento de Caldas

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n°
39 del 24 de julio de 2020**

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

ASUNTO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 del Decreto Legislativo n° 806 del 4 de junio de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, esta Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas procede a decidir las excepciones dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Jorge Joam Castañeda Duque, Carlos Uriel Castañeda Duque y Alba Janeth Castañeda Duque contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Caldas.

ANTECEDENTES

Las entidades demandadas contestaron la demanda de manera oportuna como se evidencia en la constancia secretarial obrante a folio 120 del cuaderno uno, y formularon excepciones, de las cuales se corrió traslado como se observa en el mismo documento.

La parte demandante se pronunció en esta etapa a través de escrito que obra de folio 111 a 118 del expediente.

Por auto del 5 de marzo de 2020 se convocó a audiencia inicial, fijando el día 2 de abril de 2020, como fecha para agotar las subetapas del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA).

Teniendo en cuenta el *Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* decretado por el Gobierno Nacional y la suspensión de términos entre el 16 de marzo de 2020 y el 30 de junio de la misma anualidad, la mencionada diligencia no pudo realizarse.

En el presente asunto las entidades demandadas presentaron la contestación de la demanda como seguidamente se indica:

Nación – Ministerio de Educación Nacional (fls. 77 a 95, C.1)

Actuando oportunamente, la entidad accionada respondió la demanda promovida, en los siguientes términos.

En relación con los hechos, el Ministerio de Educación tuvo como ciertos algunos y frente a los demás consideró que eran afirmaciones que no le constaban.

Se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual propuso como excepciones las que denominó: ***FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL***, con fundamento en que, de un lado, no fue la autoridad que expidió los actos administrativos demandados, y de otro, sólo ejerció una actividad de acompañamiento a las entidades territoriales para adelantar el proceso de nivelación y homologación salarial, pues éste recaía en cada municipio, cuyos costos adicionales tuvieron que ser asumidos por la Nación; ***INEPTITUD DE LA DEMANDA***, toda vez que el Ministerio no tuvo la oportunidad de pronunciarse en relación con el tema de la demanda; ***CADUCIDAD***, al haberse vencido el término previsto por el artículo 164 del CPACA para iniciar la acción; ***PRESCRIPCIÓN***, de conformidad con lo previsto por el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral y 41 del Decreto 3135 de 1968 en concordancia con el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969; y ***(...) GENÉRICA***, en tanto se declare oficiosamente probada cualquier excepción, conforme lo autoriza el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil – CPC.

Departamento de Caldas (fls. 103 a 108, C.1)

Dentro del término otorgado, la entidad territorial demandada contestó la demanda de la siguiente manera.

Respecto de los hechos, el ente demandado tuvo como ciertos algunos, frente a otros consideró que no constituían hechos o que eran afirmaciones que no le constaban y negó otros.

Se opuso a las súplicas de la demanda, con fundamento en los medios exceptivos que denominó: **"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA"**, con fundamento en que fue el Ministerio de Educación Nacional quien elevó solicitud de consulta en relación con la posibilidad de homologación y nivelación salarial de los empleados administrativos, indicó a las entidades territoriales cuál era el procedimiento a seguir en estos casos y giró los recursos para tales efectos; **"BUENA FE"**, por cuanto la entidad siempre ha obrado correctamente en la expedición de los actos administrativos correspondientes a la homologación y nivelación salarial, aclarando que es competencia del Ministerio de Educación Nacional efectuar los respectivos pagos; **"INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN CON FUNDAMENTO EN LA LEY"**, como quiera que la parte demandante pretende la aplicación de dos sanciones simultáneas respecto de una misma obligación que no sólo fue debidamente indexada sino que además no se encuentra en cabeza del Departamento de Caldas sino del Ministerio de Educación Nacional; **"INAPLICABILIDAD DE LOS INTERESES MORATORIOS"**, teniendo en cuenta que los dineros recibidos por la parte actora fueron debidamente indexados y provenían de recursos del Sistema General de Participaciones, producto de un proceso de homologación y nivelación salarial y no de pago de cesantías como se pretender hacer ver, y **"PRESCRIPCIÓN"**, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 y el Decreto 3115 de 1965.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

El artículo 12 del Decreto Legislativo número 806 del 4 de junio de 2020, a través del cual se adoptaron medidas para agilizar los procesos judiciales, previó lo siguiente respecto de la resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

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

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.

Para resolver la excepción previa (INEPTA DEMANDA) y las excepciones mixtas (FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, CADUCIDAD y PRESCRIPCIÓN) propuestas por las entidades demandadas en este proceso, se tiene que el inciso segundo del artículo 12 del Decreto 806 de 2020, remitió a los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

Las disposiciones del estatuto procesal general mencionadas, además de enlistar las excepciones previas, establecieron su oportunidad y trámite, así como la inoponibilidad posterior de los mismos hechos.

Pronunciamiento frente a las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inepta demanda y prescripción

En lo que respecta a los medios exceptivos de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuestos tanto por la Nación – Ministerio de Educación Nacional como por el Departamento de Caldas, así como el de *inepta demanda* formulado por dicho Ministerio, considera el Despacho que los argumentos que sustentan el primero de ellos corresponden a un debate relativo a la legitimación material en la causa, en tanto alegan la ausencia de participación o responsabilidad en la pretensión económica que se demanda; lo cual debe ser resuelto al decidir el fondo de la controversia y no en esta etapa procesal.

En cuanto a la excepción de inepta demanda, debe precisarse que se configura ante la ausencia de los requisitos formales para acceder a la administración de justicia, aspecto que no se discute en este caso al plantear dicha excepción, sino que la Nación se limita a controvertir la legitimación que le asiste para actuar en este proceso, situación ésta que ya fue dilucidada en el medio exceptivo precedente. A este respecto se insiste por el Tribunal en señalar que la determinación de la responsabilidad de cada una de las entidades demandadas es un asunto que se analizará al resolver el fondo de la controversia.

Respecto de la excepción de *prescripción*, se indica que el mencionado medio de defensa está relacionado directamente con la cuestión litigiosa, por lo que su análisis también habrá de realizarse con el fondo de la controversia.

Pronunciamiento frente a la excepción de caducidad de la acción propuesta por el Ministerio de Educación Nacional

En relación con la oportunidad para presentar la demanda, el CPACA previó en el artículo 164, los siguientes términos so pena de que opere la caducidad:

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

(...)

2. *En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

(...)

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;

En el caso concreto, analizadas las Resoluciones 7645-6 del 5 de octubre de 2017 y 10064-6 del 21 de diciembre de 2017 (fls. 17 - 21, C.1), que son los actos administrativos demandados en este asunto, se advierte que la respuesta en ellas contenida corresponde a la petición identificada con el radicado SAC 2017PQR5677 del 5 de abril de 2017 (fls. 22 - 22, C.1), en la que se pretendió ante la administración departamental el reconocimiento de los intereses moratorios que ahora son objeto de demanda.

Ante este panorama, el Despacho concluye que la excepción de caducidad no tiene asidero, pues el acto que se demanda en el presente asunto es el que resolvió negar en sede administrativa lo que ahora se pretende vía judicial, y teniendo en cuenta que la resolución demandada fue notificada el 26 de diciembre de 2017, la demanda fue interpuesta en término, pues lo fue el 24 de abril de 2018¹.

En este orden de ideas se declara no probada la excepción de caducidad del medio de control.

Pronunciamiento frente a las demás excepciones

En lo que respecta a los demás medios exceptivos formulados, además de que no aparecen enlistados en el numeral 6 del artículo 180 del CPACA ni en el artículo 100 del Código General del Proceso – CGP, guardan relación directa con la cuestión litigiosa, por lo que su análisis también habrá de realizarse con el fondo de la controversia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión

RESUELVE

Primero. DIFERIR la decisión de la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta tanto por la Nación – Ministerio de Educación Nacional como por el Departamento de Caldas, y de la excepción de *prescripción* propuesta por ésta última entidad, al momento de proferir sentencia en el presente asunto.

Segundo. NEGAR las excepciones de *inepta demanda* y *caducidad* propuestas por la Nación – Ministerio de Educación Nacional.

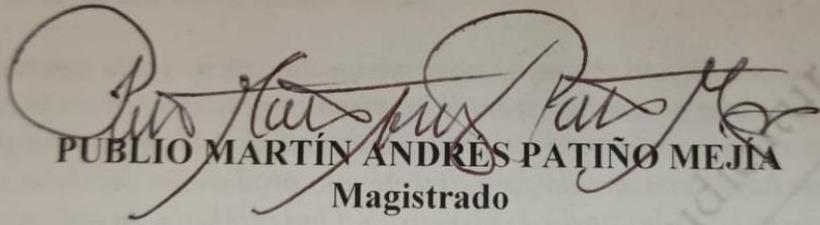
Tercero. Ejecutoriada esta providencia, pase el expediente a Despacho del Magistrado ponente de esta decisión para resolver respecto de las pruebas aportadas y pedidas por las partes.

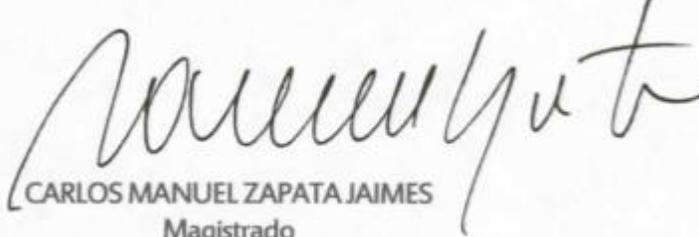
Notifíquese y cúmplase



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado

¹ Folio 1, C.1.


PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado


CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 93
FECHA: 29 de julio de 2020



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I.: 185

Asunto:	Resuelve solicitud suspensión provisional
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación:	17001-23-33-000-2018-00418-00
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Demandado:	Mercedes Espinosa de Giraldo

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

ASUNTO

Encontrándose el proceso de la referencia pendiente de convocar a las partes a audiencia inicial, advierte el suscrito Magistrado que aún no se ha resuelto la solicitud de suspensión provisional presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP¹, razón por la cual, con fundamento en los artículos 229 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA², pasa el Despacho a resolver sobre el particular.

ANTECEDENTES

Demanda

El 15 de agosto de 2018, fue interpuesto a través de apoderada judicial el medio de control de la referencia (fls. 5 a 12, C.1), con el fin de obtener la declaratoria de nulidad de las Resoluciones n° 8630 del 19 de noviembre de 1979, n° 08360 del 28 de agosto de 1989, n° 12026 del 24 de marzo de 2009 y n° UGM 033985 del 20 de febrero de 2012, con las cuales se reconocieron pensión gracia y de jubilación a favor del señor Eduardo Giraldo Cardona, y se

¹ En adelante, UGPP.

² En adelante, CPACA.

sustituyeron dichas pensiones a favor de la señora Mercedes Espinosa de Giraldo.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, la parte actora solicitó que se ordene a la accionada reintegrar la totalidad de las sumas canceladas en virtud de los actos demandados, teniendo en cuenta que no le asistía derecho al causante al reconocimiento no sólo de la pensión gracia, por no haber cumplido los requisitos exigidos para tal efecto, sino también de la pensión de jubilación, por ser incompatible ésta con la pensión reconocida por el ISS.

Solicitud de medida cautelar

La entidad demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones nº 12026 del 24 de marzo de 2009 y nº UGM 033985 del 20 de febrero de 2012, con fundamento en que no es procedente el “(...) *reconocimiento de la pensión gracia al (sic) señora (sic) ELSA JUDITH TERESA SILVA DE ORTIZ (sic), ya que no reunió los requisitos de tiempo y prestación del servicio en Colegios del orden Departamental, Distrital o Municipal. Del tiempo acreditado todo fue al servicio de colegio de orden nacional y así computándose éstos para dicho reconocimiento, lo que está prohibido por la normatividad vigente al tiempo de la consolidación del derecho, así como tampoco era procedente la reliquidación de la misma por retiro definitivo*” (fl. 11 vuelto, C.1).

Admisión de la demanda y traslado de la solicitud de medida cautelar

Por auto del 26 de marzo de 2019, el suscrito Magistrado admitió la demanda de la referencia (fls. 171 y 172, C.1).

No obstante que en el presente asunto no se profirió auto a través del cual se corriera traslado a la demandada de la solicitud de medida cautelar mencionada, tal como lo prevé el artículo 233 del CPACA, lo cierto es que el Despacho considera que el objeto de dicho traslado se cumplió en este caso, pues la parte accionada se pronunció al respecto al momento de dar respuesta a la demanda.

Respuesta frente a la solicitud de medida cautelar

Actuando a través de apoderada judicial (fls. 201 y 202, C.1A), la parte demandada se opuso a la solicitud de medida cautelar argumentando que de accederse a ésta, se violentarían irreparablemente sus derechos fundamentales, ya que se trata de una persona de protección especial por su avanzada edad y delicado estado de salud.

Manifestó que tiene la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa, teniendo en cuenta que no participó en los trámites que llevaron finalmente al reconocimiento de las pensiones gracia y de jubilación que originaron la sustitución pensional a su favor.

Afirmó que no existe prueba en el expediente que dé cuenta de que el señor Eduardo Giraldo Cardona, en su calidad de titular de las pensiones gracia y de jubilación, hubiera actuado en contra de la ley, cometido algún delito o actuado de mala fe, para hacer incurrir en error a la entidad reconocedora de la prestación. En ese sentido, consideró que hasta tanto no se profiera sentencia en este caso, es inviable e ilegítima cualquier decisión tendiente a sustraer a la demandada de su derecho pensional.

Expuso que al hacer el juicio de ponderación de intereses de la entidad accionante y de la demandada, resultaría más gravoso conceder la medida que negarla, máxime si se tiene en cuenta que la demandante no demostró que al no otorgarse la suspensión provisional se causaría un perjuicio irremediable.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Pasa entonces el Despacho a determinar si en el presente asunto se cumplen los presupuestos normativos y fácticos para suspender provisionalmente los efectos de las Resoluciones n° 12026 del 24 de marzo de 2009 y n° UGM 033985 del 20 de febrero de 2012, con las cuales se sustituyó a favor de la señora Mercedes Espinosa de Giraldo, las pensiones gracia y de jubilación que devengaba en vida el señor Eduardo Giraldo Cardona.

De las medidas cautelares en el CPACA

El artículo 229 del CPACA, en lo que concierne a la procedencia de medidas cautelares en los procesos contenciosos administrativos, dispone:

En todos los proceso (sic) declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. (Negrilla fuera de texto).

Instituye igualmente el inciso 2º de la mencionada norma, que la decisión que allí se adopte no implica prejuzgamiento, en tanto que en el párrafo único determina:

Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

De lo anterior se pueden extraer los siguientes elementos configurativos de las medidas cautelares:

- i) Regla general: proceden en todos los procesos declarativos.
- ii) Finalidad: garantizar de manera provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- iii) Sistema: “dispositivo” (a instancia de parte) o “mixto” (en acciones populares y de tutela, a instancia de parte u oficiosamente).
- iv) Requisito especial: sustentarla debidamente.
- v) Oportunidad para decretarla: en cualquier estado del proceso, incluso antes de notificar el auto admisorio de la demanda.
- vi) Providencia que la decreta: auto motivado separado.
- vii) Naturaleza de la decisión: no significa prejuzgamiento.

La suspensión provisional de un acto administrativo

La fuente constitucional de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es el artículo 238 de la Carta que faculta a esta Jurisdicción especializada para “(...) *suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial*”.

El artículo 230 de CPACA, una vez prevé que las medidas cautelares pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión, en su numeral 3 establece como uno de los mecanismos para materializarlas, el de “*suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo*”, disposición que constituye tanto una medida de suspensión como preventiva.

Por su parte, el artículo 231 de la norma en cita, establece cuáles son los requisitos para decretar las medidas cautelares, así:

Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas

superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.*

El Consejo de Estado ha sostenido que en lo que se refiere a la suspensión provisional de los actos administrativos, el CPACA introdujo una modificación sustancial, en tanto prescindió de la expresión “*manifiesta infracción*” a la cual hacía alusión el Código Contencioso Administrativo – CCA, y en su lugar dispuso que dicha medida cautelar procedía cuando la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud respectiva, surgiera del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. En otras palabras, con el CPACA se habilitó al Juez para realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino uno en el que puede apreciar las pruebas aportadas con tal fin.

En ese sentido, “(...) *la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.*”³.

Ahora bien, la Alta Corporación también ha precisado que lo anterior es así “(...) *lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, “[l]a decisión sobre la medida cautelar no*

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Auto del 3 de diciembre de 2012. Radicado número: 11001-03-24-000-2012-00290-00.

implica prejuzgamiento"⁴. Acotó el Consejo de Estado que la transgresión de las normas superiores invocadas debe surgir "(...) *de manera ostensible, es decir, de la simple comparación entre estas y los actos acusados o del estudio de las pruebas allegadas con el libelo, sin necesidad de profundos razonamientos.*"⁵.

Examen del caso concreto

Según se indicó en los antecedentes de esta providencia, la UGPP solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones n° 12026 del 24 de marzo de 2009 y n° UGM 033985 del 20 de febrero de 2012, esto es, de aquellas con las cuales la entidad demandante sustituyó a favor de la señora Mercedes Espinosa de Giraldo, las pensiones gracia y de jubilación que disfrutaba en vida su cónyuge, el señor Eduardo Giraldo Cardona.

Así se extrae del texto de la solicitud hecha por la UGPP (fl. 11 vuelto, C.1), en la que de manera confusa pareciera solicitar la suspensión provisional de la totalidad de actos demandados, dentro de los cuales están los de reconocimiento pensional propiamente dichos, pero acto seguido menciona expresamente las resoluciones sobre las que pretende que recaiga la medida cautelar.

La falta de técnica jurídica en este aspecto se hace aún más evidente al fundamentar la petición de suspensión provisional en hechos que no corresponden a los narrados en la demanda y respecto de personas que tampoco fueron demandadas en este asunto.

En efecto, adujo la apoderada de la UGPP que la señora Elsa Judith Teresa Silva de Ortiz, desconocida en este proceso, no reunía los requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia, por haber laborado en instituciones educativas del orden nacional, y tampoco resultaba procedente la reliquidación de dicha prestación por retiro definitivo.

Adicional a lo expuesto, la UGPP no hizo referencia alguna en el acápite correspondiente a las normas estimadas como transgredidas y con base en las cuales el Despacho confrontaría la legalidad de los actos respectivos.

⁴ Al respecto, pueden consultarse las providencias del 30 de junio de 2016 (Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00369-00) y del 29 de agosto de 2013 (Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12)), de las Secciones Primera y Segunda respectivamente, con ponencia de los Consejeros Guillermo Vargas Ayala y Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁵ Al respecto, pueden consultarse las providencias del 7 de diciembre de 2016 (Radicación número: 11001-03-27-000-2014-00042-00(21171)) y del 29 de agosto de 2013 (Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12)), de las Secciones Cuarta y Segunda respectivamente, con ponencia de los Consejeros Hugo Fernando Bastidas Bárcenas (E) y Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Resulta altamente útil traer a colación el análisis hecho por el Consejo de Estado en providencia del 21 de octubre de 2013⁶, en relación con la sustentación en debida forma de la solicitud de suspensión provisional:

*En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a **solicitud de parte debidamente sustentada**, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.*

Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de libelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.

*En el mismo sentido, el alcance de la expresión “procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado” contenida en artículo 231 *Ibíd*, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el libelo introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disimiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.*

Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado “FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL”⁷, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida.

En otras palabras, la actora en su demanda dedicó un capítulo (sic) para sustentar la medida cautelar, a esa sustentación se remitieron la entidad demandada y el Despacho para recorrer el traslado y resolver la medida, sin embargo, ahora, viendo que esa sustentación en varios de sus apartes fue

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Auto del 21 de octubre de 2013. Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00317-00.

⁷ Cita de cita: Folio 94 cuaderno principal.

insuficiente, pretende que se tengan como tales los argumentos que utilizó para otros fines procesales.

Finalmente sobre este punto, debe ponerse de relieve que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, se trata de la observancia de una carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia⁸ y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto.

A propósito del derecho de defensa de la entidad demandada, no se puede perder de vista que la nueva codificación trajo consigo la obligación de correr traslado a la parte demandada de la solicitud de suspensión, en ese orden, la carga impuesta para que se sustente la medida también se encuentra dirigida a que la entidad que profirió el acto conozca a ciencia cierta las razones esgrimidas por el actor para poder ejercer eficientemente su derecho de defensa. En ese contexto, no puede tenerse como sustentación de la medida cautelar la sola afirmación de que el acto administrativo desconoce normas de rango superior

Por todo lo dicho, el Despacho confirmará la decisión recurrida toda vez que se ha podido constar que en esos precisos aspectos la actora omitió realizar la fundamentación de la medida cautelar según lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

Con fundamento en lo anterior, el Despacho considera que en este asunto debe negar la solicitud de suspensión provisional, no sólo por cuanto aquella no fue sustentada en debida forma como lo exige la norma procedimental correspondiente, sino además porque no identifica expresamente las normas superiores que se consideran desconocidas y tampoco concuerda con los supuestos fácticos de la demanda.

Conclusión

Por las razones expuestas en precedencia, este Despacho considera que la medida cautelar solicitada en este asunto debe negarse.

Recuérdese a las partes que todo memorial debe ser allegado únicamente al correo dispuesto para tal fin, esto es, a la cuenta sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co. Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.

⁸ Cita de cita: En ese sentido el artículo 103 inciso 4 de la Ley 1437 de 2011 dispone. "Artículo 103: (...) Quien acuda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este código."

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

RESUELVE

Primero. NIÉGASE la medida cautelar solicitada por la parte demandante consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos de Resoluciones n° 12026 del 24 de marzo de 2009 y n° UGM 033985 del 20 de febrero de 2012, proferidas por la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL EICE liquidada.

Segundo. RECONÓCESE personería jurídica para actuar como apoderada judicial principal de la señora Mercedes Espinosa de Giraldo, a la abogada YEIMY PAOLA ORTIZ BELTRÁN, identificada con la cédula de ciudadanía n° 1.073'130.856, y portadora de la tarjeta profesional n° 229.277 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los fines del poder a ella conferido visible a folios 204 y 205 del expediente.

En relación con el abogado CÉSAR ALEJANDRO GIRALDO ORDUZ, identificado con la cédula de ciudadanía n° 1.026'275.850 expedida en Bogotá, y portador de la tarjeta profesional n° 259.719 del Consejo Superior de la Judicatura, atendiendo lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 75 del Código General del Proceso – CGP⁹, este Despacho le otorgará personería jurídica para actuar en el evento que la abogada principal manifieste que no puede o no actuará dentro del proceso.

Tercero. RECONÓCESE personería jurídica para actuar como apoderado judicial de la UGPP, al abogado EDINSON TOBAR VALLEJO, identificado con la cédula de ciudadanía n° 10'292.754 de Popayán, y portador de la tarjeta profesional n° 161.779 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los fines del poder general a él conferido visible de folios 253 a 265 del expediente.

⁹ “**ARTÍCULO 75. DESIGNACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE APODERADOS.** Podrá conferirse poder a uno o varios abogados.

(...)

En ningún caso podrá actuar simultáneamente más de un apoderado judicial de una misma persona.

(...)”.

Cuarto. Ejecutoriada esta providencia, **REGRESE** inmediatamente el expediente a Despacho para resolver lo pertinente.

Notifíquese y cúmplase



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</p> <p><u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO</u></p> <p>No. 93 FECHA: 29 de julio de 2020</p>  <p>HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA Secretario</p>



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I. 184

Asunto: Auto decide excepciones
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 17001-23-33-000-2018-00574-00
Demandante: José Guillermo Murillo Hincapié
Demandados: Nación – Ministerio de Educación Nacional
Departamento de Caldas

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 39 del 24 de julio de 2020

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

ASUNTO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 del Decreto Legislativo n° 806 del 4 de junio de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, esta Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas procede a decidir las excepciones dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor José Guillermo Murillo Hincapié contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Caldas.

ANTECEDENTES

Las entidades demandadas contestaron la demanda de manera oportuna como se evidencia en la constancia secretarial obrante a folio 94 del cuaderno uno, y formularon excepciones, de las cuales se corrió traslado como se observa en el mismo documento.

La parte demandante se pronunció en esta etapa a través de escrito que obra de folio 90 a 93 del expediente.

Por auto del 5 de marzo de 2020 se convocó a audiencia inicial, fijando el día 2 de abril de 2020, como fecha para agotar las subetapas del artículo 180 del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA¹.

Teniendo en cuenta el *Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* decretado por el Gobierno Nacional y la suspensión de términos entre el 16 de marzo de 2020 y el 30 de junio de la misma anualidad, la mencionada diligencia no pudo realizarse.

En el presente asunto las entidades demandadas presentaron la contestación de la demanda como seguidamente se indica:

Nación – Ministerio de Educación Nacional (fls. 56 a 74, C.1)

Actuando oportunamente, la entidad accionada respondió la demanda promovida, en los siguientes términos.

En relación con los hechos, el Ministerio de Educación tuvo como ciertos algunos y frente a los demás consideró que eran afirmaciones que no le constaban.

Se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual propuso como excepciones las que denominó: *“COBRO DE LO NO DEBIDO”*, en el sentido que los intereses moratorios buscan sancionar económicamente a quienes incurran en mora o incumplimiento de sus obligaciones y en el presente asunto no existió mora en el pago de obligaciones laborales por parte del empleador sino una simple equiparación de cargos como consecuencia de una decisión administrativa del Estado fundamentada en un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de estado; *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL”*, con fundamento en que, de un lado, no fue la autoridad que expidió los actos administrativos demandados, y de otro, sólo ejerció una actividad de acompañamiento a las entidades territoriales para adelantar el proceso de nivelación y homologación salarial, pues éste recaía en cada municipio, cuyos costos adicionales tuvieron que ser asumidos por la Nación; *“INEPTA DE LA DEMANDA”*, toda vez que el Ministerio no tuvo la oportunidad de pronunciarse en relación con el tema de la demanda; y *“(…) GENÉRICA”*, en tanto se declare oficiosamente probada cualquier excepción, conforme lo autoriza el artículo 306 del Código de Procedimiento Civil – CPC.

Departamento de Caldas (fls. 82 a 87, C.1)

¹ En adelante, CPACA.

Dentro del término otorgado, la entidad territorial demandada contestó la demanda de la siguiente manera.

Respecto de los hechos, el ente demandado tuvo como ciertos algunos, frente a otros consideró que no constituían hechos o que eran afirmaciones que no le constaban y negó otros.

Se opuso a las súplicas de la demanda, con fundamento en los medios exceptivos que denominó: **"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA"**, con fundamento en que fue el Ministerio de Educación Nacional quien elevó solicitud de consulta en relación con la posibilidad de homologación y nivelación salarial de los empleados administrativos, indicó a las entidades territoriales cuál era el procedimiento a seguir en estos casos y giró los recursos para tales efectos; **"BUENA FE"**, por cuanto la entidad siempre ha obrado correctamente en la expedición de los actos administrativos correspondientes a la homologación y nivelación salarial, aclarando que es competencia del Ministerio de Educación Nacional efectuar los respectivos pagos; **"INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN CON FUNDAMENTO EN LA LEY"**, como quiera que la parte demandante pretende la aplicación de dos sanciones simultáneas respecto de una misma obligación que no sólo fue debidamente indexada sino que además no se encuentra en cabeza del Departamento de Caldas sino del Ministerio de Educación Nacional; **"INAPLICABILIDAD DE LOS INTERESES MORATORIOS"**, teniendo en cuenta que los dineros recibidos por la parte actora fueron debidamente indexados y provenían de recursos del Sistema General de Participaciones, producto de un proceso de homologación y nivelación salarial y no de pago de cesantías como se pretender hacer ver, y **"PRESCRIPCIÓN"**, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 y el Decreto 3115 de 1965.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

El artículo 12 del Decreto Legislativo número 806 del 4 de junio de 2020, a través del cual se adoptaron medidas para agilizar los procesos judiciales, previó lo siguiente respecto de la resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

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

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez. subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.

Para resolver la excepción previa (INEPTA DEMANDA) y las mixtas (FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA y PRESCRIPCIÓN) propuestas por las entidades demandadas en este proceso, se tiene que el inciso segundo del artículo 12 del Decreto 806 de 2020, remitió a los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

Las disposiciones del estatuto procesal general mencionadas, además de enlistar las excepciones previas, establecieron su oportunidad y trámite, así como la inoponibilidad posterior de los mismos hechos.

Pronunciamiento frente a las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y de inepta demanda

En lo que respecta a los medios exceptivos de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuestos tanto por la Nación – Ministerio de Educación Nacional como por el Departamento de Caldas, así como el de *inepta demanda* formulado por dicho Ministerio, considera el Despacho que los argumentos que sustentan el primero de ellos corresponden a un debate relativo a la legitimación material en la causa, en tanto alegan la ausencia de participación o responsabilidad en la pretensión económica que se demanda; lo cual debe ser resuelto al decidir el fondo de la controversia y no en esta etapa procesal.

En cuanto a la excepción de inepta demanda, debe precisarse que se

configura ante la ausencia de los requisitos formales para acceder a la administración de justicia, aspecto que no se discute en este caso al plantear dicha excepción, sino que la Nación se limita a controvertir la legitimación que le asiste para actuar en este proceso, situación ésta que ya fue dilucidada en el medio exceptivo precedente. A este respecto se insiste por el Tribunal en señalar que la determinación de la responsabilidad de cada una de las entidades demandadas es un asunto que se analizará al resolver el fondo de la controversia.

Respecto de la excepción de *prescripción*, se indica que el mencionado medio de defensa está relacionado directamente con la cuestión litigiosa, por lo que su análisis también habrá de realizarse con el fondo de la controversia.

Pronunciamiento frente a las demás excepciones

En lo que respecta a los demás medios exceptivos formulados, además de que no aparecen enlistados en el numeral 6 del artículo 180 del CPACA ni en el artículo 100 del Código General del Proceso – CGP, guardan relación directa con la cuestión litigiosa, por lo que su análisis también habrá de realizarse con el fondo de la controversia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión

RESUELVE

Primero. DIFERIR la decisión de la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta tanto por la Nación – Ministerio de Educación Nacional como por el Departamento de Caldas, y de la excepción de *prescripción* propuesta por ésta última entidad, al momento de proferir sentencia en el presente asunto.

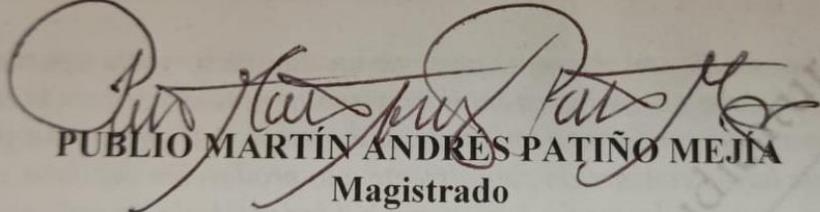
Segundo. NEGAR la excepción de *inepta demanda* formulada por la Nación.

Tercero. Ejecutoriada esta providencia, pase el expediente a Despacho del Magistrado ponente de esta decisión para resolver respecto de las pruebas aportadas y pedidas por las partes.

Notifíquese y cúmplase



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado


PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado


CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 93
FECHA: 29 de julio de 2020



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

17001-33-33-004-2016-00063-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª ORAL DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veinticuatro (24) de JULIO de dos mil veinte (2020)

S. 083

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por la Jueza 4ª Administrativa de Manizales, dentro del medio de control de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** promovido por el señor **ENRIQUE ARBELÁEZ MUTIS** contra el **MUNICIPIO DE PENSILVANIA**, trámite al cual se vinculó a la **FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS**, a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS**¹, a **EMPRESAS PÚBLICAS DE PENSILVANIA**², al **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, y al **FONDO DE ADAPTACIÓN NACIONAL**.

ANTECEDENTES

I. LA PRETENSIÓN.

El señor Enrique Arbeláez Mutis, a través de escrito visible a folios 1 y 2 del cuaderno principal, solicita se protejan los derechos colectivos “a la prevención de desastres previsibles técnicamente, al ambiente sano, y a obras públicas eficientes y oportunas”; en consecuencia, pide se ordene a la entidad demandada construir una ‘pantalla’ y un ‘pasamanos’ en la Urbanización ‘Alfonsina’, ubicado en el Corregimiento de San Daniel, Municipio de Pensilvania, así como que, en caso de no realizarse las obras, se garantice por parte del Estado la vivienda para aquellas personas que se encuentren en condición de peligro inminente.

¹ En adelante, CORPOCALDAS.

² En adelante, EMPEN ESP

II. CAUSA PETENDI.

Como fundamento de las pretensiones, manifestó la parte actora que la Urbanización ‘Alfonsina’, ubicado en el Corregimiento de San Daniel, Municipio de Pensilvania, se encuentra en grave peligro debido a que hay un sector que no tiene muro de contención para proteger a algunas de las casas. Aseguró que pese a que en el lugar se construyó una pantalla, la misma no garantiza la protección de todas las viviendas de la zona. Por último refirió que los habitantes de sector requieren que se completen las obras, y la construcción de un pasamanos para el tránsito de ancianos y niños.

III. DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS.

En su escrito de demanda la parte actora acusa como vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, prerrogativas consagradas en los literales a), y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, respectivamente. Alegó además como derecho vulnerado el que denominó, “obras públicas eficientes y oportunas”, no obstante, el mismo no se encuentra enlistado dentro de la mencionada norma.

IV. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y VINCULADAS.

- El **MUNICIPIO DE PENSILVANIA** se pronunció con memorial obrante de folios 25 a 28 del cuaderno principal, indicando que el actor popular pretende la construcción de una pantalla o muro de contención que, a la fecha, está siendo objeto de estudio técnico y presupuestal por parte de CORPOCALDAS, por lo que considera que se están realizando todas las acciones tendientes a la protección de la comunidad. Sostuvo, respecto de la reubicación de las familias que habitan en zonas de alto riesgo, que las viviendas ya fueron evacuadas e incluidas en el registro nacional de afectados por la ola invernal, y priorizados por el Comité de Cafeteros.

Formuló como excepciones las denominadas ‘FALTA DE LEGITIMIDAD PARA CONCURRIR AL PROCESO POR PASIVA’, expresando que corresponde al FONDO DE ADAPTACIÓN NACIONAL y al COMITÉ DE CAFETEROS atender a las personas afectadas por la ola

invernal; y ‘EXCEPCIÓN GENÉRICA’, solicitando se declare de oficio cualquier excepción que se halle probada durante el proceso de conformidad con la Ley 1437 de 2011.

- La **FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA - COMITÉ DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DE CALDAS**, dio contestación al libelo demandador con escrito obrante de folios 63 a 66 del cuaderno 1, para oponerse a la totalidad de las pretensiones del demandante popular, al considerar que no existe vulneración de derecho colectivo alguno por parte de la entidad.

Propuso como medios exceptivos ‘CARENCIA DE PRUEBA QUE CONSTITUYA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA - COMITÉ DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DE CALDAS’, explicando que celebró contrato N° 092 de 24 de enero de 2014 con el FONDO DE ADAPTACIÓN NACIONAL, en desarrollo del programa nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para “la atención de hogares damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectadas por los eventos derivados del fenómeno de la niña 2010-2011”. Refirió que dicho contrato se terminó anticipadamente por común acuerdo entre las partes, por lo que considera que la Federación de Cafeteros no tiene a la fecha ninguna responsabilidad para la ejecución de obras públicas derivadas de dicho contrato. ‘FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA’, para lo cual reiteró que a la fecha, la organización no ha ejecutado ningún acto que resulte contrario a los derechos colectivos, pues reiteró que las obras que solicita el actor popular no son de su responsabilidad; y ‘NATURALEZA JURÍDICA DE DERECHO PRIVADO DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA’, exponiendo que la organización es una persona jurídica sin ánimo de lucro de derecho privado, a la cual no le asiste responsabilidad alguna en las acciones pretendidas por el actor popular.

- Mediante libelo visible de folios 87 a 126 del cuaderno 1, **CORPOCALDAS** se opuso a las pretensiones del accionante, señalando que en desarrollo del convenio 046-2011 suscrito con la Alcaldía de Pensilvania, se construyó una pantalla de 20 metros con anclajes, lo que contribuyó a la mitigación del riesgo de deslizamiento para 8 viviendas ubicadas frente a la Institución Educativa ‘Policarpa Salavarrieta’. Prosiguió manifestando que el sector no se encuentra catalogado como zona de alto riesgo por deslizamientos o inestabilidad de terrenos en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, pero que, no obstante, sí existe una amenaza para los

habitantes del sector, en el sentido que hay un talud de altura y pendiente importantes, con viviendas ubicadas en la corona, las cuales tienen deficiencias estructurales, situación que fue mitigada parcialmente con la construcción de la pantalla mencionada.

Indicó que como factores detonantes del riesgo, se presenta el indebido manejo de las aguas lluvias y fallas en las redes de servicios públicos, al paso que, como factores contribuyentes, identificó la altura y la pendiente del talud, la ausencia de obras de manejo de aguas lluvias en los techos de las viviendas, el tipo de suelo y el arrojado de basuras y escombros en la corona del talud, situación que no es atribuible a la corporación, pues ello es responsabilidad tanto del ente territorial como de las prestadoras de los servicios públicos domiciliarios.

Recomendó, para disminuir el riesgo, la construcción de una pantalla (intervención que ya fue iniciada), y la demolición de una vivienda ubicada en la corona del talud, así como la construcción de obras de reposición y rehabilitación de las redes de alcantarillado público y la reposición del pavimento que impida la filtración de aguas lluvias en el terreno.

La entidad, prosiguió, ha estado atenta a formular las recomendaciones y ha concurrido para el acometimiento de las obras necesarias para la solución de la eventual generación de procesos de inestabilidad en la Urbanización 'La Alfonsina', sosteniendo que la adopción de medidas para afrontar una eventual situación de riesgo, corresponden exclusivamente a la administración municipal, por lo que considera que la corporación ha actuado conforme a las potestades que le otorga la ley. Respecto de este punto, refirió que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989 y artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012, corresponde al Alcalde realizar un inventario de los asentamientos humanos que presenten un alto riesgo para sus habitantes, así como la adopción de medidas necesarias para la prevención de desastres, por lo que recalzó que las competencias de las corporaciones autónomas regionales son meramente complementarias y subsidiarias.

- Por su parte, el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** /fls. 163 a 165 C. 1/ contestó la demanda popular quien manifestó que es responsabilidad de las administraciones

municipales identificar las zonas de mayor riesgo en sus territorios, así como la de adoptar las medidas necesarias para intervenir tales zonas de mayor amenaza.

Explicó, también, que con ocasión de la ola invernal ocurrida en los años 2010 y 2011, se realizó un registro denominado 'REUNIDOS', con el fin identificar a los afectados a través de Acción Social, y que, así mismo, se creó 'COLOMBIA HUMANITARIA' con el fin de atender humanitariamente a las familias afectadas por dicha ola invernal con subsidios de arrendamiento y alimentación, para lo cual, cada municipio debía reportar a las familias beneficiarias. Por último, aludió que también fue creado el Fondo de Adaptación Nacional, que se encargó de manejar los recursos destinados a la reubicación de las viviendas afectadas por el invierno, por lo que considera que el Departamento ha cumplido a cabalidad con sus competencias, pues realizó oportunamente el '*punte*' entre las entidades del orden nacional y los municipios.

El **DEPARTAMENTO DE CALDAS** contestó nuevamente la demanda con escrito visible de folios 188 a 191 ídem, para oponerse a la totalidad de las pretensiones del actor popular, proponiendo como excepciones las que denominó 'FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA', basada en que la Urbanización 'La Alfonsina' está bajo jurisdicción del Municipio de Pensilvania; 'INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD Y DE OBLIGACIÓN POR PARTE DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS', pues considera que las obligaciones y responsabilidades no se encuentran a cargo del ente territorial; e 'INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS', para lo cual refirió, nuevamente, que al departamento no lo asiste responsabilidad alguna en cuanto a las obligaciones pretendidas por el actor.

No obstante, es menester referir que con auto de 5 de septiembre de 2017, la Jueza A quo decidió no reconocer personería a la apoderada del Departamento de Caldas, puesto que no allegó el poder a ella conferido ni los documentos que acreditan la calidad de quien lo otorga /fls. 219 y 220 ídem/.

- El apoderado de las **EMPRESAS PÚBLICAS DE PENSILVANIA -EMPEN ESP-** se opuso a las pretensiones de la acción popular /fls. 172 a 174 cdno. 1, para lo cual propuso como medio exceptivo el que denominó 'FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA', indicando que la entidad únicamente presta servicios de acueducto y alcantarillado

en el casco urbano del Municipio de Pensilvania. Señaló, además, que en el Corregimiento de San Daniel dichos servicios son prestados por el Comité Departamental de Cafeteros.

- El **FONDO ADAPTACIÓN** dio contestación al libelo demandador con escrito obrante de folios 200 a 213 del cuaderno principal, y se opuso igualmente a la totalidad de las pretensiones del accionante por considerar que no está probado en el expediente que las afectaciones de las cuales se pretende la intervención hayan sido ocasionadas por el fenómeno de ‘La Niña’, razón por la cual considera que no le asiste competencia para participar en la solución de la problemática expuesta.

Propuso como medios exceptivos ‘INEPTA DEMANDA POR NO AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD’, argumentando que el actor popular no agotó el requisito de procedibilidad de que tratan los artículos 144 y 161 numeral 4º del C/CA respecto de la entidad; ‘FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL FONDO ADAPTACIÓN’, refiriendo que la prosperidad del medio de control está sujeto a la vulneración de los derechos colectivos y a las pruebas que acrediten la acción o omisión de la autoridad, situación que, a su juicio, no está probada en el escrito de la demanda; y ‘EXCEPCIÓN GENÉRICA’, solicitando que se declare de oficio cualquier excepción que se halle probada durante el proceso de conformidad con en artículo 164 la Ley 1437 de 2011.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

El **FONDO ADAPTACIÓN** reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda y solicitó declarar probada la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva por cuanto ha cumplido a cabalidad con sus competencias, sin que haya vulnerado derecho colectivo alguno a los habitantes del Barrio ‘La Alfonsina’ en el Corregimiento de San Daniel /fls. 367 a 373 C. 1ª/.

Por su parte, el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, a través de la abogada Clemencia Escobar Gómez presentó alegatos de conclusión con escrito visible de folio 382 a 383, no obstante, a la mencionada togada no le fue reconocida personería para

actuar en el proceso por no haber allegado los documentos que acrediten su calidad de apoderada del ente territorial.

CORPOCALDAS actuó en esta etapa procesal con escrito obrante de folio 384 a 403 del cuaderno 1A, y sostuvo que las viviendas ubicadas en el Corregimiento de San Daniel no se encuentran en riesgo,; ello debido a que la entidad construyó una pantalla en concreto de 20 metros con anclajes pasivos, lo cual contribuyó a la mitigación del riesgo por deslizamiento. Sostuvo, también, que en la zona no hay en la actualidad riesgo por inestabilidad puesto que la ladera se encuentra cubierta por capa vegetal sobre lo cual allegó sendas fotografías. Se refirió, también, al testimonio rendido por el Ingeniero Juan Pablo Zuluaga, experto en gestión de riesgo, para concluir que se han atendido las necesidades de la zona objeto de la acción popular. Posteriormente reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación, para concluir que la entidad no ha incurrido en vulneración alguna de los derechos colectivos de los habitantes del Barrio ‘La Alfonsina’, pues ha actuado conforme a sus competencias en cuanto al acompañamiento y colaboración permanente con el Municipio de Pensilvania.

Por último, el **MINISTERIO PÚBLICO** se pronunció en esta etapa procesal con escrito que obra de folio 411 a 421 del cuaderno 1A, realizando un recuento de las actuaciones surtidas a lo largo del trámite constitucional y de los derechos de los cuales se pretende su protección. Luego, respecto del caso concreto, indicó que resultó probado que se construyó una pantalla de 20 metros de longitud con anclajes pasivos con el fin de mitigar el riesgo de deslizamiento, pero que no obstante, dicha obra no concluyó por causas atribuibles al Municipio de Pensilvania. Explicó, además, que de conformidad con los informes aportados por **CORPOCALDAS**, sí se evidencia que el talud continúa presentando riesgo de deslizamientos y procesos erosivos, por lo que considera que en el caso concreto, si existe una amenaza a los derechos colectivos de los habitantes del Barrio ‘La Alfonsina’, razón por la que solicitó a la Jueza de primera instancia ordenar al Municipio de Pensilvania acatar las recomendaciones realizadas por **CORPOCALDAS**, y en tal sentido, suscribir un nuevo convenio interadministrativo con el fin de realizar intervención oportuna en los sitios de alto riesgo. Por último, y en punto al manejo de las aguas lluvias y residuales, solicitó ordenar tanto al Municipio de Pensilvania como a la empresa prestadora de los servicios

domiciliarios, efectuar los estudios y la realización de las obras necesarias para mitigar el riesgo existente.

VI. LA SENTENCIA APELADA.

La Jueza de primera instancia profirió sentencia datada el 29 de octubre de 2019, declarando probada la excepción de ‘FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA’ formulada por la FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS y las EMPRESAS PÚBLICAS DE PENSILVANIA. También declaró no probado el mismo medio exceptivo respecto del MUNICIPIO DE PENSILVANIA y del FONDO ADAPTACIÓN.

Decidió además que tanto el MUNICIPIO DE PENSILVANIA como CORPOCALDAS son responsables de la vulneración del derecho colectivo a la ‘seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente’ frente a la comunidad del Barrio ‘La Alfonsina’, ubicado en el Corregimiento de San Daniel de dicho ente territorial, por lo que ordenó /fls. 423 a 441 cdno. 1A/:

1) AL MUNICIPIO DE PENSILVANIA y a CORPOCALDAS, que, en el término de 6 meses, adelanten las siguientes acciones:

(...)

- Continuación de la pantalla en concreto con anclajes pasivos.
- Reposición de la red de alcantarillado.
- Reposición de las redes de acueducto.
- Construcción de zanja colectora y canal de descole en la base.
- Obras complementarias en la base del talud referentes a bioingeniería y reforestación.
- Reposición del pavimento en adoquín con diseño adecuado de imbornales.
- Colección de aguas de techos, bajantes y peatonales existentes en la zona tributaria aferente a la pantalla y el Barrio La Alfonsina.
- Construcción de baranda o cerramiento de la corona.”

2) No desvincular al DEPARTAMENTO DE CALDAS.

- 3) AL FONDO ADAPTACIÓN y al MUNICIPIO DE PENNSILVANIA que en el término de 1 año, y conforme a sus competencias adelanten todas las acciones pertinentes con el fin de reubicar a cada una de las 10 familias propietarias en una nueva vivienda.
- 4) AL MUNICIPIO DE PENNSILVANIA, que una vez reubicadas las familias, proceda a la demolición de la totalidad de las viviendas, garantizando que no se construyan más en el sector.

Para adoptar tal decisión, la operadora judicial acudió al contenido y alcance de los derechos colectivos invocados, para lo cual refirió pronunciamientos del H. Consejo de Estado y los postulados previstos en la Ley 472 de 1998.

En punto a la obligación de las autoridades demandadas y vinculadas, acudió a las Leyes 715 de 2001 y 1523 de 2012, para concluir que corresponde al MUNICIPIO DE PENNSILVANIA la responsabilidad en la gestión de riesgo, pero que además las Corporaciones Autónomas Regionales y los Departamentos deben apoyar con la formulación y ejecución de proyectos orientados a la gestión y atención de riesgo de desastres.

Frente al caso concreto, refirió, en primer lugar, que las pretensiones formuladas por el actor popular y las pruebas allegadas al trámite conducen a una eventual vulneración del derecho colectivo a la ‘seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, no así al ‘goce de un ambiente sano’.

Luego realizó el análisis de las pruebas recaudadas en el proceso, determinando que en el Barrio ‘La Alfonsina’, se había presentado con anterioridad un proceso erosivo que fue detectado por CORPOCALDAS y puesto en conocimiento de la autoridad municipal, para lo cual se adoptaron medidas de mitigación, tales como la evacuación de las familias y la construcción de una pantalla en el sitio del deslizamiento, obra que no pudo ser culminada por falta de recursos que debía asignar la administración entrante.

Indicó que con la reactivación del proceso erosivo, CORPOCALDAS realizó visitas técnicas al sector con el fin de precisar la magnitud del fenómeno y determinar el tipo de intervención necesaria, y que una vez identificado el riesgo, asignó

recursos para el inicio de las obras de estabilización de la ladera, situación que fue informada al MUNICIPIO DE PENSILVANIA para lo de su competencia. Refirió que en virtud de tal informe, se suscribió el Convenio N° 118-2016, en el cual se dispuso que la obra requerida en el Barrio 'La Alfonsina' del Corregimiento de San Daniel debía realizarse en corto plazo, pero que no obstante, las obras no se han realizado en su totalidad, por lo que no puede declararse la existencia de un hecho superado.

Respecto del FONDO DE ADAPTACIÓN, explicó que si bien no le asiste competencia para realizar las obras de mitigación del riesgo solicitadas por el actor popular, sí debe intervenir en cuanto a la solicitud de reubicación de los habitantes del sector debido a que la emergencia se suscitó con ocasión de la ola invernal acaecida entre los años 2010 y 2011 (fenómeno de la niña). Por último, en lo que concierne al DEPARTAMENTO DE CALDAS, sostuvo que le asisten competencias de coordinación y concurrencia, debiendo apoyar al MUNICIPIO DE PENSILVANIA en la formulación y elaboración de proyectos orientados a la atención y prevención de desastres.

VI. LOS RECURSOS DE SEGUNDO GRADO.

- Con escrito visible de folios 448 a 455 del cuaderno 1A, **CORPOCALDAS** impugnó la sentencia, frente a la cual expuso que del material probatorio allegado al cartulario se pudo establecer plenamente que CORPOCALDAS ha realizado todas las acciones de su competencia para la salvaguarda de los derechos individuales y colectivos de las personas que habitan la zona, al tiempo que reprochó que la Jueza A quo haya ordenado a la entidad y al MUNICIPIO DE PENSILVANIA el desarrollo de acciones conjuntas, pues algunas de ellas escapan a las competencias de la Corporación, tales como la pavimentación de las calles y la reposición de la infraestructura para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Explicó que en virtud del convenio 208-2018, tanto CORPOCALDAS como el MUNICIPIO DE PENSILVANIA han venido realizando una nueva intervención tendiente a la terminación de la pantalla en concreto requerida para mitigar el riesgo, sin que en dicho convenio se refiera obligación alguna en cuanto a la reparación de la capa asfáltica o pavimentación, ni a reposición de redes de acueducto o alcantarillado.

En ese sentido, reprochó que la Jueza de primer grado no haya delimitado las funciones y competencias entre CORPOCALDAS y el MUNICIPIO DE PENNSILVANIA, al considerar que desconoció que las corporaciones autónomas cumplen un papel de apoyo para la formulación y ejecución de proyectos orientados a la gestión y atención del riesgo de desastres.

- Por su parte, el **FONDO ADAPTACIÓN** presentó recurso por vía vertical con escrito visible de folios 471 a 476 ídem, en el cual solicitó declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa, pues, considera, está probado en el expediente que el Fondo no vulneró derecho colectivo alguno, recalcando que la procedencia de la acción popular requiere que haya un nexo de causalidad entre la autoridad demandada y la vulneración de los derechos colectivos, situación que, a su juicio, no se halla probada en el presente asunto respecto del fondo.

Solicitó, que en caso de confirmarse la decisión, la orden dictada sea modificada, pues de las 10 familias relacionadas en el fallo, 8 ya se encuentran incluidas dentro del listado de beneficiarios atendidos mediante contrato de obra N° 175 de 2016, el cual tiene proyectado realizar la entrega de las viviendas en el mes de febrero de 2020; informó que las 2 familias restantes no tienen la calidad de elegibles, por lo que el Fondo carece de competencia para dar cumplimiento cabal a la orden señalada, habida cuenta que la atención a dichas familias corresponde de manera exclusiva al MUNICIPIO DE PENNSILVANIA.

- El **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, a través de la misma togada Clemencia Escobar Gómez, presentó escrito de apelación a la sentencia dictada en primera instancia con escrito visible de folios 445 a 447 del cuaderno 1A, no obstante, tal como se manifestó en acápite anterior, a dicha abogada no le fue reconocida personería por no haber aportado los documentos que acreditaran la calidad de apoderada del Departamento. Pese a ello, con auto de 13 de diciembre de 2019, la Jueza 4ª Administrativa concedió el recurso interpuesto.

VII. TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

De conformidad con el acta de reparto visible a folio 1 del cuaderno 5, el proceso

fue repartido al despacho del Magistrado Ponente de esta providencia el 17 de enero último. Con auto de 28 del mismo mes, se puso en conocimiento del señor Enrique Arbeláez Mutis la causal de nulidad prevista en el numeral 4º del artículo 133 del Código General del Proceso, consistente en la indebida representación de una de las partes. No habiéndose presentado pronunciamiento alguno, con auto del 25 de febrero último, fueron admitidos los recursos de apelación interpuestos por el FONDO ADAPTACIÓN y por CORPOCALDAS, y, a su vez, se rechazó la alzada interpuesta por la togada Clemencia Escobar Gómez por no haber acreditado debidamente la representación del Departamento de Caldas.

El proceso ingresó a Despacho para sentencia el 9 de marzo de los corrientes, de conformidad con constancia secretarial visible a folio 16 ídem.

CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

La acción popular tuvo su consagración constitucional en nuestro país desde 1991, y fue regulada a partir de agosto de 1999 mediante la Ley 472 de 1998; dicha acción constituye un valioso mecanismo para la defensa de los derechos e intereses de la comunidad, sin que para instaurarlas se exija la intermediación de profesionales del derecho, salvo casos excepcionales señalados por la ley; su trámite es breve, especial y preferencial, es gratuito en principio, y se puede dirigir no sólo contra entidades públicas, sino también contra particulares.

El mecanismo de la acción popular se encuentra contemplado en el artículo 88 de la Carta Política, el que en su inciso primero dispone,

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”.

El parcialmente reproducido precepto constitucional fue desarrollado por la ya plurirreferida Ley 472 de 1998, que en su artículo 2º establece que las acciones

populares “son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”; y que, “se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible” /Subrayas de la Sala/.

Por su parte, el artículo 4° de la misma normativa menciona, a manera enunciativa, algunos derechos colectivos que se pueden reclamar o defender mediante la acción Popular. El artículo 9° del mismo ordenamiento prevé, a su turno, que “Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”; acción que a voces del artículo 11° ibídem, “podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo”.

La referida Ley 472 en su artículo 12 prevé quiénes son los titulares de las acciones populares, determinando que además de (todas) las personas naturales o jurídicas, lo son también las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o similares; las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia; el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros distritales y municipales; los Alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos.

PROBLEMAS JURÍDICOS

Con fundamento en los anteriores esbozos legales y de acuerdo con los argumentos propuestos en los recursos de apelación, esta Sala de Decisión plantea los siguientes problemas jurídicos a dilucidar:

- *¿Le asiste competencia a CORPOCALDAS para desarrollar de manera conjunta con el Municipio de Pensilvania, la totalidad de las obras ordenadas en el fallo de primera instancia?*
- *¿Le asiste legitimación en la causa por pasiva al FONDO DE ADAPTACIÓN*

en la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados en el escrito de la demanda popular?

En caso afirmativo,

- ***¿Debe modificarse la orden dictada por la Jueza de primera instancia en punto a precisar las competencias del FONDO ADAPTACIÓN?***

LO PROBADO EN LA ACTUACIÓN

- Obra petición presentada por el señor Enrique Arbeláez Mutis ante la Alcaldía Municipal de Pensilvania el 26 de agosto de 2015, en la cual informa la situación que se presenta en el barrio ‘La Alfonsina’, y el riesgo que representa para las viviendas allí ubicadas.
- Obra respuesta a dicha petición, con la cual se pone en conocimiento del actor popular que la Secretaría de Planeación y la oficina de Gestión de riesgo no sólo proporcionó unas polisombras con el fin de aislar la zona y evitar accidentes, sino que además se encuentra adelantando gestiones con CORPOCALDAS para continuar la construcción de la pantalla /fls.3 a 7 C.1/.
- Obra de folio 67 a 78 el contrato N° 092 de 2014, suscrito entre el Fondo de Adaptación Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros, con el objeto de que este último realice “las funciones de operador zonal de vivienda en el ‘PROGRAMA NACIONAL DE REUBICACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PARA LA ATENCIÓN DE HOGARES DAMNIFICADOS Y/O LOCALIZADOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE AFECTADAS POR LOS EVENTOS DERIVADOS DEL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011’”. Así mismo, reposa la terminación de este contrato, por mutuo acuerdo, firmada el 11 de julio de 2016.
- Reposo a folio 128 del cuaderno principal, CD contentivo del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pensilvania, en el cual consta en la página 26, que el Barrio ‘La Alfonsina’ en el Corregimiento de San Daniel, no está catalogado como zona de alto riesgo por deslizamiento. Luego de

páginas 78 a 81, se aborda específicamente las generalidades de dicho corregimiento.

- De página 132 a 135 obra petición presentada por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Pensilvania ante COPROCALDAS, con el objeto de que se lleve a cabo una evaluación y posterior estabilización del terreno objeto de la demanda popular, debido a que con las fuertes lluvias se ha incrementado el riesgo de deslizamiento en la zona. En respuesta a esta solicitud, CORPOCALDAS, luego de rendir un breve informe sobre los hallazgos, presentó una serie de recomendaciones, entre las que se encuentran: i) instalación de un plástico sobre la cara expuesta del talud para evitar las filtraciones de agua; ii) realizar una adecuada conducción de las aguas (tubería); iii) sellado de las zonas de pavimento en adoquín para evitar infiltraciones en el terreno; iv) solicitud de revisión y monitoreo del sistema de alcantarillado; y v) elaboración de plan de emergencia en caso de incremento de lluvias (activación de alertas y evacuación).
- Acta de Liquidación del contrato interadministrativo suscrito entre el Municipio de Pensilvania y CORPOCALDAS con el objeto de realizar obras de construcción “de estabilidad de taludes y manejo de aguas lluvias en el área urbana de los corregimientos de Bolivia y San Daniel”. Reposa en este documento, a modo de observación, que “El Municipio no cumplió con la totalidad del objeto del contrato interadministrativo; toda vez que las obras programadas en el Corregimiento de San Daniel, Calle 1 y Sector de la Cruz, no se ejecutaron” /fls. 136 a 138 C. 1/.
- A través de oficio N° 2016 IE-00012691, CORPOCALDAS dio respuesta a petición interpuesta por varios firmantes del Corregimiento de San Daniel, en la cual realizó un breve recuento de la situación geológica del lugar, concluyendo que, “Para estabilizar el deslizamiento actual ... es necesario desalojar las casas ... para adelantar una serie de obras para evitar que la corona del deslizamiento siga remontando ya que muy cerca se localiza la Escuela Policarpa Salavarrieta. La zona de Riesgo alto mitigable en el talud norte ... debe ser rápidamente controlado ... pero también se deben adelantar acciones estructurales que mejores las condiciones de su (sic)

habitantes como la educación, ya que mejorando este aspecto ... la percepción del riesgo aumentaría en la población ...” /fls. 140 a 147 C. 1/.

- Reposa de folios 242 a 246 el informe de ‘Estudios Previos’ realizados para el trámite contractual No. TRC-2017-280 suscrito por el Director General de COPRPOCALDAS, en el cual consta que el Corregimiento de San Daniel requiere la ejecución, a corto plazo, de obras de estabilidad de taludes y manejo de aguas lluvias.
- Convenio interadministrativo No. 139-2017 suscrito entre CORPOCALDAS y el MUNICIPIO DE PENNSILVANIA el 30 de octubre de 2017, con el objeto de “Aunar esfuerzos Técnicos Administrativos y financieros...para el mantenimiento de obras existentes y la construcción de obras para la reducción del riesgo en sitios del área urbana y rural del municipio que se han visto afectados durante la primera temporada invernal del 2017”, /fls. 253 y 257 C. 1/.
- A folio 258, ídem, reposa comunicación enviada por el Alcalde del Municipio de Pensilvania al Director de CORPOCALDAS el 27 de julio de 2017, en la cual le informa que en virtud de la necesidad de realizar obras de mitigación del riesgo, se realizó por parte del Concejo Municipal una priorización de las obras que requieren atención oportuna, entre las cuales se encuentra la construcción de una “Pantalla barrio Alfonsina corregimiento San Daniel”.
- De folio 269 a 280 del cuaderno principal, reposa informe emitido por el señor Corregidor de San Daniel, en el cual se realiza un listado de los habitantes de las casas con mayor riesgo. Así mismo, en acta de reunión con los habitantes de la zona, consta que “las personas afectadas no están dispuestas a permitir demolición de sus viviendas”.
- Informe de reubicación de viviendas en el Municipio de Pensilvania, presentado por el Fondo Adaptación, en el cual se evidencian los avances del proyecto de construcción /fls. 313 a 326 C. 1A/.
- Se halla de folios 335 a 339 del cuaderno 1A, el Convenio Interadministrativo N° 208-2018 suscrito entre CORPOCALDAS y el Municipio de Pensilvania, el cual tiene por objeto “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y

financieros entre el Municipio de Pensilvania y Corpocaldas, para la construcción de obras de estabilidad de taludes, control de erosión, manejo de aguas y/o corrección de cauces, y el mantenimiento de las obras de manejo de aguas lluvias, en el área urbana y rural del municipio, por el sistema de monto agotable”. En los mismos términos, reposa el Convenio Interadministrativo No. 118-2016 /fls. 355 a 361, ídem/.

- Informe rendido por la señora Alcaldesa (e) del Municipio de Pensilvania el 25 de julio de 2018 /fls. 1 a 15 C.2/, en la cual se pone de presente:
 - En el barrio ‘La Alfonsina’ en el Corregimiento de San Daniel, se encuentran localizadas 11 viviendas, y la totalidad de las personas que allí residen son propietarios.
 - De las 11 familias, 8 cumplieron con los requisitos del Fondo Adaptación para su reubicación, proceso que aún se encuentra en desarrollo. Otras dos familias fueron postuladas para la reubicación por parte del municipio en un proceso conjunto con el Departamento de Caldas. La otra familia, ya fue reubicada.
 - Cuando se presentó la emergencia invernal del año 2010, la Alcaldía dio la orden de evacuación de las 11 familias a las cuales se les brindó bono de apoyo para el pago de arrendamiento por dos (2) meses, y kits de mercado. No obstante, los subsidios nacionales no continuaron y las familias retornaron a sus viviendas.
- A folio 16 ídem está CD que contiene video grabado por el señor Corregidor de San Daniel, en el cual se evidencia la pantalla construida en el talud, el estado de las viviendas y la ausencia de redes para la canalización de aguas lluvias. También reposa en el mismo medio magnético imágenes satelitales obtenidas a través de ‘Google Maps’, en las cuales se puede observar la ubicación del barrio, así como sus vías de acceso.
- Memorando I-2018-025924 presentado por el Asesor del Sector Vivienda del FONDO ADAPTACIÓN ante el área de defensa judicial de la entidad, en el cual se informa que en el Corregimiento de San Daniel se tiene previsto atender a 7 familias, y que el proyecto para la construcción de las viviendas a entregar ha tenido retrasos por circunstancias de fuerza mayor.

Finalmente se expresó que la fecha prevista para la entrega de las viviendas sería el 28 de diciembre de 2018.

(I)

**CONTEXTO NORMATIVO DE LAS COMPETENCIAS
EN MATERIA DE MITIGACIÓN DE RIESGO**

Recuérdese que la operadora judicial de primera instancia ordenó conjuntamente al MUNICIPIO DE PENNSILVANIA y a CORPOCALDAS la realización de las siguientes obras:

“

- * Continuación de la pantalla con anclajes pasivos.
- * Reposición de red de alcantarillado.
- * Reposición de redes de acueducto.
- * Construcción de zanja colectora y canal de descole en la base.
- * Obras complementarias en la base del talud referentes a bioingeniería y reforestación.
- * Reposición del pavimento en adoquín con diseño adecuado de imbornales.
- * Colección de aguas de techos bajantes y peatonales existentes en la zona tributaria aferente a la pantalla y el Barrio La Alfonsina.
- * Construcción de baranda o cerramiento de la corona.”

Considera CORPOCALDAS que de la totalidad de las obras ordenadas en el Barrio ‘La Alfonsina’, únicamente le asiste competencia para continuar la construcción de la pantalla en concreto con anclajes pasivos; como sustento de ello, sostuvo en el escrito de impugnación, que “ha formulado en todo momento las recomendaciones y ha concurrido para el acometimiento de las obras necesarias para la solución de la eventual generación de procesos de inestabilidad en la urbanización Alfonsina ubicada en el corregimiento de San Daniel del Municipio de Pensilvania, cuando dicha entidad territorial así lo ha dispuesto, como directamente responsable de la gestión del Riesgo. (...) las obras establecidas

dentro del convenio 208 de 2018 celebrado entre Corpocaldas y el municipio de Pensilvania son para el complemento de la pantalla en concreto construida por parte del Municipio de Pensilvania y no para las acciones impartidas en la providencia recurrida al ente territorial y Corpocaldas, puesto que las mismas escapan del marco de competencias (...)"

Por lo anterior, y en virtud las obras ordenadas en primera instancia, la controversia respecto del primer problema jurídico se centra en analizar la atribución y distribución de competencias en el ordenamiento jurídico para la mitigación de riesgos, y para la prestación de servicios públicos, razón por la cual, procederá la Sala a analizar las competencias que le asisten tanto a los municipios como a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Al respecto, resulta oportuno precisar que de conformidad con el artículo 311 de la Constitución, *"Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes"* /Resalta la Sala/

El artículo 3º de la Ley 136 de 1994, *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, estableció, por su parte, como una de las funciones de los municipios:

"3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.

(...)" /Resalta la Sala/

A su turno, la Ley 1523 de 2012, *"por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"*, dispuso:

“ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. *Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

PARÁGRAFO. *Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.” /Resalta la Sala/*

Así las cosas, corresponde entonces a los municipios, en cabeza de los mandatarios locales, implementar las medidas necesarias en materia de mitigación de riesgo con el fin de evitar eventuales desastres, para lo cual debe ejecutar las acciones y obras necesarias.

Este criterio, fue acogido por el Consejo de Estado en sentencia de 19 de abril de 2018, en la cual razonó bajo el siguiente temperamento jurídico:

“De lo que ha quedado reseñado se colige que **el Alcalde en su calidad de conductor del desarrollo local, es el responsable directo** de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, **incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, ello en concordancia con los artículos 311 de la Constitución Política y 1° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994,** que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, **ordenar el desarrollo de su territorio,** promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus

habitantes, **buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio.**

En consecuencia, **concluye la Sala que en materia de gestión de riesgo, al que le corresponde implementar, ejecutar, desarrollar, etc., las políticas, actividades y gestiones tendientes a dicho fin es, principalmente, al Municipio en cabeza de su Alcalde.**

(...)

En consecuencia, es procedente conforme al carácter preventivo que reviste la acción popular, **señalar que corresponde al Municipio, según lo dispuesto en la Ley 1523, realizar las obras necesarias para solucionar los problemas de erosión, socavación y deslizamientos en la zona del acueducto del barrio San Diego, siguiendo las recomendaciones técnicas de la CARDER, pues es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, de ahí que la Sala considere que asistió razón al a quo al declarar la amenaza de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres por parte de aquél”.**

En materia de servicios públicos, la Ley 142 de 1994 consagró las reglas generales bajo las cuales habrían de prestarse, permitiendo la intervención de agentes públicos y privados. Así, los artículos 5 y 6 de dicha disposición, disponen:

ARTÍCULO 5°. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.

(...)

ARTÍCULO 6°. Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos:

6.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo;

6.2. Cuando, no habiendo empresas que se ofrecieran a prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a otros municipios, al Departamento del cual hacen parte, a la Nación y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada;

6.3. Cuando, aún habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las Comisiones de Regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables diferentes costos de prestación de servicios.

6.4. Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si presta más de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás. Además, su contabilidad distinguirá entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad, y las rentas tributarias o no tributarias que obtienen como autoridades políticas, de tal manera que la prestación de los servicios quede sometida a las mismas reglas que serían aplicables a otras entidades prestadoras de servicios públicos.

(...)

De conformidad con constancia expedida por el Secretario de Planeación, Infraestructura, Desarrollo Social y Medio Ambiente del Municipio de Pensilvania el 31 de enero de 2017 /fl. 171 C. 1/, las Empresas Públicas de Pensilvania - EMPEN

presta los servicios de acueducto y alcantarillado únicamente en el casco urbano del Municipio de Pensilvania, razón por la cual la cobertura en las zonas rurales, entre ellas el Corregimiento de San Daniel, se encuentra a cargo del Municipio.

En este orden de ideas, esta Sala de Decisión halla acertada la decisión adoptada por el operador de primera instancia, en el sentido de ordenar al Municipio de Pensilvania la realización de las obras necesarias para mitigar el riesgo de deslizamiento en el Barrio 'La Alfonsina' del Corregimiento de San Daniel, no obstante, habrá de referirse a las competencias y atribuciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, con el fin de determinar si existe un deber de concurrencia entre ambas entidades en la construcción de la totalidad de las obras ordenadas en el fallo de primer grado.

En efecto, de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, la misma Ley 1523 de 2012, antes citada, dispuso:

“ARTÍCULO 31. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo.

PARÁGRAFO 1o. El papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

PARÁGRAFO 2o. Las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio,

en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible.

PARÁGRAFO 3o. Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.

(...) /Resalta la Sala/

Obsérvese entonces que a las Corporaciones Autónomas Regionales les asiste la función de apoyar a los municipios y departamentos en la realización de estudios y adopción de medidas necesarias para la prevención y mitigación de riesgo de desastres, y que tal atribución es de carácter complementario respecto a aquellas propias de alcaldías y gobernaciones.

En concordancia con lo anterior, la Sección Primera del Consejo de Estado, en fallo proferido en una acción popular el 24 de noviembre de 2016, expuso el siguiente criterio:

“Así pues, sin pasar por alto la responsabilidad directa de las entidades territoriales, el artículo 31 de la Ley 1523 contempla a las CAR como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, y les impone los siguientes deberes: (i) apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo, los cuales serán integrados a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo; (ii) apoyar las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio; (iii) propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en

su territorio, en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible; y (iv) apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.

No desconoce la Sala que las funciones encomendadas a las CAR están regidas por los principios de complementariedad, solidaridad social, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva.

La disposición en mención se acompasa con lo dispuesto por el numeral 23 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, el cual le impone a las CAR los deberes de realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes; asistirlas en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; y adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación.” (Se destaca)

De lo anterior es dable concluir que CORPOCALDAS, como autoridad ambiental deberá ejercer una labor de apoyo, asistencia y complementariedad a las funciones que le asisten al Municipio de Pensilvania en materia de prevención de desastres.

Ahora bien, la Ley 99 de 1993 (ley del medio ambiente) también asigna precisas atribuciones a las Corporaciones Autónomas Regionales en la protección del medio ambiente. Así del artículo 31 de la Ley en mención se destaca:

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

23) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;

(...)

PARÁGRAFO 3. Cuando una Corporación Autónoma Regional tenga por objeto principal la defensa y protección del medio ambiente urbano, podrá adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación; así mismo podrá administrar, manejar, operar y mantener las obras ejecutadas o aquellas que le aporten o entreguen los municipios o distritos para esos efectos;

PARÁGRAFO 4. Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia;(..."

Una vez delimitadas las competencias tanto de los municipios como de las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de prevención y mitigación de riesgo, considera esta Colegiatura que le asiste razón a CORPOCALDAS cuando afirma que no le es dable intervenir en el desarrollo de obras tales como la reposición de redes de alcantarillado y de acueducto, la reposición de pavimento en adoquín, la colección de aguas de techos y la construcción de la baranda o pasamanos. Colofón de lo expuesto habrá de modificarse el ordinal cuarto de la sentencia dictada en primera instancia, en el sentido de delimitar qué acciones

debe llevar a cabo de manera independiente el Municipio de Pensilvania y cuáles de manera conjunta con CORPOCALDAS.

LO ORDENADO EN EL FALLO DE 1ª INSTANCIA	COMPETENCIA
Continuación de la pantalla en concreto con anclajes pasivos	CORPOCALDAS - MUNICIPIO DE PENSILVANIA
Reposición de red de alcantarillado	MUNICIPIO DE PENSILVANIA
Reposición de redes de acueducto	MUNICIPIO DE PENSILVANIA
Construcción de zanja colectora y canal de descole en la base	CORPOCALDAS - MUNICIPIO DE PENSILVANIA
Obras complementarias en la base del talud referentes a bioingeniería y reforestación	CORPOCALDAS - MUNICIPIO DE PENSILVANIA
Reposición de pavimento en adoquín con diseño adecuado de imbornales	MUNICIPIO DE PENSILVANIA
Colección de aguas de techos, bajantes y peatonales existentes en la zona tributaria aferente a la pantalla y el Barrio La Alfonsina	MUNICIPIO DE PENSILVANIA
Construcción de baranda o cerramiento de la corona	MUNICIPIO DE PENSILVANIA

(II)

**DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA
 DEL FONDO ADAPTACIÓN**

Recuérdese que la sentencia dictada en primera instancia por la Jueza 4ª Administrativa de Manizales declaró no probada la excepción de 'FALTA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL POR PASIVA' formulada por el FONDO ADAPTACIÓN.

El H. Consejo de Estado ha sostenido que la legitimación en la causa "es entendida como la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda, por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, **por lo que para poder predicar esta calidad es necesario probar la existencia de dicha**

relación”³. Por modo, la legitimación en la causa constituye un presupuesto procesal para que el Juez que conoce del litigio pueda pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda.

Ha sido pacífica y reiterada la jurisprudencia en este sentido que, además, el mismo Órgano de cierre ha hecho una clara distinción entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material, en los siguientes términos:

“(...) toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante -legitimado en la causa de hecho por activa- y demandado -legitimado en la causa de hecho por pasiva- y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento esté en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico...”

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C. P. Marco Antonio Velilla Moreno. Agosto 09 de 2012. Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00472-01

En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra”⁴ (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Atendiendo el extracto jurisprudencial reproducido, la legitimación material en la causa por pasiva exige que la entidad que obra como parte demandada o vinculada en un proceso tenga una relación funcional o material con los hechos que dieron origen a la demanda, razón por la cual habrá de pronunciarse esta Sala de Decisión sobre la eventual responsabilidad que le asiste al FONDO ADAPTACIÓN como entidad vinculada al trámite.

El Decreto 4819 de 2010 creó el Fondo Adaptación con el objeto de llevar a cabo la “recuperación construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña”, y, específicamente, el “Programa Nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectadas por los eventos derivados del Fenómeno de La Niña 2010-2011”, dispuso que el “Fondo Adaptación tiene como propósito proveer soluciones de vivienda a: i) propietarios, poseedores u ocupantes que se encuentren reportados en el Registro Único de Damnificados

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 8 de abril de 2014, Rad. 76001233100019980003601(29321). Magistrado Ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

(base REUNIDOS) con viviendas destruidas y ii) comunidades afectadas localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable, que con ocasión del desarrollo del programa sean identificadas y verificadas”⁵.

Recuérdese que el actor popular solicitó en el escrito de demanda la asignación de viviendas para aquellas familias en condición de riesgo inminente, y que tanto en el escrito de contestación como en el de impugnación, el Fondo Adaptación refirió que en el Municipio Pensilvania, específicamente en el Corregimiento de San Daniel, se encuentran incluidas 8 de las 10 familias dentro de los beneficiarios de vivienda por los eventos derivados el Fenómeno de La Niña, situación por la cual, en el marco de su competencia funcional, le asiste legitimación respecto de tal pretensión, y por tanto, halla acertada esta Sala Plural la decisión adoptada por la operadora judicial de primera instancia.

Ahora bien, solicitó además el Fondo Adaptación en el escrito de impugnación modificar el ordinal sexto de la sentencia impugnada, a efectos de precisar las competencias tanto del Municipio de Pensilvania como del Fondo Adaptación en la reubicación de las viviendas en situación de riesgo.

Respecto de tal solicitud observa esta Colegiatura que la Jueza de primera instancia en la parte considerativa de la providencia sostuvo:

“Realizado el cruce de datos de la información aportada por el Municipio de Pensilvania, el Fondo de Adaptación y la Corregiduría Municipal de Pensilvania, se tiene:

Nombre Jede de Hogar	Situación actual de la familia	Situación actual del predio
Alfonso Acevedo Gutiérrez	Postulada Fondo Adaptación	Habitada por propietarios
Teresa Marín Salazar	Postulada Fondo Adaptación	En ruinas
Nancy del Socorro López Arango	Postulada Fondo Adaptación	Habitada ocasionalmente por inquilina
José Gilberto García Betancur	Postulada Fondo Adaptación	Deshabitada

⁵ Pronunciamiento realizado por el Sector Vivienda del Fondo Adaptación /fls. 216 y 217 C. 1/

José Antonio Quiceno Arroyave	Postulada Fondo Adaptación	Funciona una bodega
Jesús Olmedo García Zuluaga	Postulada Fondo Adaptación	Habitada por propietarios
María Edith Ramírez Ramírez	Postulada Fondo Adaptación	Habitada por inquilinos
Graciela Jiménez de Ospina	Postulada Fondo Adaptación	En ruinas
Óscar Aristizábal	Postulada Municipio - Departamento	Habitada ocasionalmente por su propietario
Fernando López	Postulada Municipio - Departamento	Habitada por inquilinos
Clara Rosa Pérez	Reubicada en Manizales	Abandonada

(...)”

Luego, en la parte resolutive dispuso:

“ (...)

SEXTO: ORDENAR al FONDO DE ADAPTACIÓN y al MUNICIPIO DE PENNSILVANIA que en el término de un (1) año y conforme a sus competencias, si no lo han hecho, adelanten todas las acciones pertinentes con el fin de reubicar a todas y cada una de las diez (10) familias propietarias en una nueva vivienda.

(...)” /Subrayas fuera de texto/

Como bien se desprende de lo anterior, la Jueza *A-quo*, de conformidad con el material probatorio y las manifestaciones de cada una de las partes, determinó que tanto el Municipio de Pensilvania como el Fondo Adaptación **conforme a sus competencias**, deben llevar a cabo la reubicación de las 10 familias que habitan la zona de riesgo. Tales competencias no sólo fueron abordadas en la parte considerativa de la providencia, sino que además son conocidas y aceptadas por ambas entidades.

Así pues, el Fondo Adaptación reconoció a lo largo del proceso que de conformidad con el concepto rendido por el Sector Vivienda, 8 de las 10 familias pendientes de reubicación se encuentran incluidas dentro del programa y serán reubicadas una vez culmine el proyecto /fl. 475 y vto. C.1A/, así:

No.	NOMBRE	CÉDULA	ESTADO ANTE EL FONDO
1	Graciela Jiménez de Ospina	24.883.551	INCLUIDA dentro de los beneficiarios de viviendas del contrato de obra 175 de 2016, cuyo objeto corresponde a: "Reubicación o reconstrucción en sitio de viviendas en municipios del Departamento de Caldas."
2	Gilberto García	9.855.770	INCLUIDO (...)
3	Olmedo García	79.314.464	INCLUIDO (...)
4	Nancy López Arengo (sic)	24.870.101	INCLUIDA(...)
5	Fernando López Castaño	16.161.075	NO registra en el Censo REUNIDOS
6	Edith Ramírez	24.866.806	INCLUIDA(...)
7	Óscar Aristizábal Giraldo	9.857.949 9.857.4949	REGISTRA en el censo con el No. de cedula (sic) 9.857.4949 no obstante su condición en (sic) de NO ELEGIBLE.
8	Alfonso Acevedo	4.487811	INCLUIDO (...)
9	José Antonio Quiceno Arroyave	98.454.871	INCLUIDO (...)
10	Teresa Marín de Arias	24.862.867	INCLUIDA(...)

Por su parte, en cumplimiento de prueba de oficio decretada en primera instancia, el Coordinador de Gestión de Riesgo del Municipio de Pensilvania informó:

“Que debido a la ola invernal 2010-2011, en el Barrio Alfonsina del corregimiento de San Daniel, resultaron damnificadas 11 viviendas correspondientes a 11 familias, de las cuales 8 están postuladas ante el Fondo de Adaptación para reubicarlas, proyecto que está en ejecución, las familias son:

- ALFONSO ACEVEDO GUTIERREZ (sic)
- TERESA MARIN (sic) SALAZAR
- NANCY DEL SOCORRO LOPEZ (sic) ARANGO
- JOSE (sic) GILBERTO GARCIA (sic) BETANCUR

- JESUS (sic) OLMEDO GARCIA (sic) ZULUAGA
- JOSE (sic) ANTONIO QUICENO ARROYAVE
- GRACIELA JIMENEZ (sic) DE OSPINA
- MARIA (sic) EDITH RAMIREZ (sic) RAMIREZ (sic)

Otras dos familias que no están postuladas ante el Fondo de Adaptación, debido a que no presentaron la documentación solicitada en el término de la convocatoria, están postuladas este año para otro proyecto de reubicación de familias que habitan en zonas de riesgo no mitigable en conjunto con la secretaría de vivienda de la Gobernación de Caldas, estas familias son:

- OSCAR ARISTIZABAL (sic)
- FERNANDO LOPEZ (sic)

(...)”

No cabe duda entonces que la solicitud presentada por el Fondo Adaptación tendiente a precisar la orden impartida en el ordinal sexto de la sentencia carece de asidero, pues, como quedó documentado, tal disposición especificó de manera indubitable que tanto el Municipio de Pensilvania como la entidad recurrente debían, **conforme a sus competencias**, adelantar todas las acciones pertinentes con el fin de reubicar a las 10 familias propietarias en una nueva vivienda. Valga resaltar, que tales competencias no sólo fueron precisadas en la parte considerativa de la providencia, sino que además fueron reconocidas y aceptadas por cada una de las partes, razón por la cual habrá de confirmarse el numeral sexto de la providencia impugnada.

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

FALLA

MODIFÍCASE el ordinal cuarto de la sentencia de veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019) dictada por la señora Jueza 4ª Administrativa de Manizales, dentro del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos promovido por el señor **ENRIQUE ARBELÁEZ MUTIS** contra el **MUNICIPIO DE PENNSILVANIA**, trámite al cual se vinculó a la **FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS**, a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS**, a **EMPRESAS PÚBLICAS DE PENNSILVANIA**, al **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, y al **FONDO DE ADAPTACIÓN NACIONAL**, en el sentido de precisar cuáles obras corresponde realizar al Municipio de Pensilvania, cuáles a CORPOCALDAS, y cuáles de manera conjunta, así:

Continuación de la pantalla en concreto con anclajes pasivos	CORPOCALDAS - MUNICIPIO DE PENNSILVANIA
Reposición de red de alcantarillado	MUNICIPIO DE PENNSILVANIA
Reposición de redes de acueducto	MUNICIPIO DE PENNSILVANIA
Construcción de zanja colectora y canal de descole en la base	CORPOCALDAS - MUNICIPIO DE PENNSILVANIA
Obras complementarias en la base del talud referentes a bioingeniería y reforestación	CORPOCALDAS - MUNICIPIO DE PENNSILVANIA
Reposición de pavimento en adoquín con diseño adecuado de imbornales	MUNICIPIO DE PENNSILVANIA
Colección de aguas de techos, bajantes y peatonales existentes en la zona tributaria aferente a la pantalla y el Barrio La Alfonsina	MUNICIPIO DE PENNSILVANIA
Construcción de baranda o cerramiento de la corona	MUNICIPIO DE PENNSILVANIA

CONFÍRMASE en lo demás la sentencia impugnada.

EXPÍDASE copia de esta sentencia con destino a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO conforme a los dictados del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

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

NOTIFÍQUESE

Discutido y aprobado en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 035 de 2020.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29 de Julio de 2020.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, with a long vertical stroke extending downwards from the left side.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020).

A.I. 153

Radicado: 17-001-23-33-000-2020-00177-00
Naturaleza: Recurso de Insistencia
Demandante: Sindicato de Empleados Públicos del SENA – SINDESENA
Demandados: Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

I. ASUNTO

Se decide el recurso de insistencia interpuesto por el Sindicato de Empleados Públicos del Sena (en adelante SINDESENA) contra el Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante SENA).

II. ANTECEDENTES

El 9 de marzo de 2020, el señor Geovanny Alberto Vargas Noreña presidente de la Subdirectiva Caldas SINDESENA, solicitó al Sena, entre otros:

“CUARTA. Copia digital (SENA CERO PAPEL) de los certificados de estudio y certificados laborales presentados por el señor CARLOS DUBER VILLAGONZÁLEZ y que reposan en el SENA, para la posesión en la OPEC 59479 instructor del área de Automatización Industrial del SENA REGIONAL CALDAS...”.

La Coordinadora del Grupo Mixto Administrativo de la Regional Caldas del SENA, mediante comunicación No. 17-2-2020-002516 del 16 de marzo de 2020, frente a la cuarta solicitud respondió:

“Lamentamos informarle no es posible entregarle los soportes que dieron lugar a este nombramiento, ya que hace parte de la información reservada de la persona vinculada a la entidad, lo anterior, fundamentado en lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 24 de la ley 1755 de 2015...”.

SINDESENA mediante recurso de insistencia No. 7-2020-049253 del 19 de marzo de 2020 solicitó realizar el trámite del artículo 26 de la Ley 1755 de 2015.

III. CONSIDERACIONES

1. Oportunidad

El párrafo del artículo 26 de la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015, señala que: *“El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella”*.

SINDESENA el 19 de marzo de 2020, interpuso el recurso de insistencia frente a la respuesta ofrecida por el SENA el 16 del mismo mes y año, esto es dentro de los diez (10) días siguientes, de tal suerte que el recurso fue presentado oportunamente.

2. Problema jurídico

De conformidad con la razón aducida por el SENA a través de la comunicación No. 17-2-2020-002516 del 16 de marzo de 2020, para negar el suministro del documento solicitado, el asunto se centra en establecer: *¿La información requerida por el recurrente y que fuera negada por el SENA – Regional Caldas, está sujeta a reserva de conformidad con la Constitución y la Ley?*

3. Tesis del Tribunal

La información solicitada por el SINDESENA no tiene reserva legal, toda vez que los *certificados de estudio y certificados laborales presentados por el señor CARLOS DUBER VILLAGONZÁLEZ y que reposan en el SENA, para la posesión en la OPEC 59479*, no están sustraídos al conocimiento público, sin que se advierta que el acceso a dicha información amenace el derecho fundamental a la intimidad, mucho menos cuando ella ha sido voluntariamente suministrada por quien expresamente ha manifestado su interés de ofrecer sus servicios a la administración pública.

Para el efecto, se analizará: i) el derecho de acceso a documentos públicos ii) los documentos sujetos a reserva y iii) el caso concreto.

4. Derecho de acceso a documentos públicos

Tiene su fundamento constitucional en el artículo 74 de la Carta Política, que señala: *“Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.”*

Por su parte la Ley 57 de 1985, *“Por la cual se ordena la publicidad de actos y documentos oficiales”*, prescribe: *“ARTÍCULO 12.- Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional.”*

De otro lado, la Ley 594 de 2000, *“Ley General de Archivo”* señala:

“ARTICULO 27. ACCESO Y CONSULTA DE LOS DOCUMENTOS. Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley.

Las autoridades responsables de los archivos públicos y privados garantizarán el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes.”

De acuerdo con las disposiciones citadas, las entidades públicas sólo pueden negarse a suministrar la información requerida cuando el documento a que se refiera tenga el carácter de reservado conforme a la Constitución o la ley.

El derecho de acceso a los documentos públicos ha sido tratado por la Jurisprudencia constitucional, para vincularlo directamente con el derecho a la información, así en sentencia C-491 de 2007¹, definió los requisitos constitucionales para encontrar ajustada a la Carta la limitación del derecho de acceso a la información pública, así:

“i.) La norma general es que las personas tienen derecho a acceder a la información que reposa en las instituciones del Estado. Ello significa que las normas que limiten el acceso a información deben ser interpretadas de manera restrictiva y que toda limitación debe ser motivada;

ii.) En armonía con lo establecido en el art. 74 de la Constitución, los límites al acceso a la información bajo control del Estado deben ser fijados a través de la ley;

iii.) Los límites fijados en la ley para el acceso a la información pública deben ser precisos y claros en lo referido al tipo de información que puede ser reservada y a la autoridad que puede tomar esa determinación;

iv.) Desde la perspectiva constitucional, los límites al acceso a la información bajo control del Estado sólo son válidos si persiguen la protección de derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos, tales como la seguridad y defensa nacionales, los derechos de terceros, la eficacia de las investigaciones estatales y los secretos comerciales e industriales. En todo caso, las restricciones concretas deben estar en armonía con los principios de razonabilidad y proporcionalidad y pueden ser objeto de examen por parte de los jueces;

v.) La determinación de mantener en reserva o secreto un documento público opera sobre el contenido del mismo, pero no sobre su existencia;

vi.) En el caso de los procesos judiciales sometidos a reserva, ésta se levanta una vez terminado el proceso. Solamente podrá continuar operando la reserva respecto de la información que puede comprometer seriamente derechos fundamentales o bienes constitucionales;

vii.) La ley no puede asignarle el carácter de información reservada a documentos o datos que, por decisión constitucional, tienen un destino público;

viii.) En todo caso, la reserva debe ser temporal. El plazo que se fije debe ser razonable y proporcional al bien jurídico que se persigue proteger a través de la reserva;

ix.) Durante la vigencia del período de reserva de la información, los documentos y datos deben ser debidamente custodiados y mantenidos, con el fin de permitir su publicidad posterior;

¹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

x.) El deber de reserva se aplica a los servidores públicos. Este deber no cubre a los periodistas y, en principio, la reserva no autoriza al Estado para impedir la publicación de la información por parte de la prensa;

xi.) La reserva de la información bajo control del Estado se aplica a las peticiones ciudadanas. Ella no puede extenderse a los controles intra e interorgánicos de la Administración y el Estado; y

xii.) En el caso de las informaciones relativas a la defensa y la seguridad nacionales, que era el tema que ocupaba a la Corte en esa ocasión, se admite la reserva de la información, pero siempre y cuando se ajuste a los principios de proporcionalidad y razonabilidad."

3.4.4. Conforme a lo descrito, la información que se caracterice por estar sometida a reserva, debe tener sustento legal y constitucional como límite del derecho de acceso a la información pública."

Así, el derecho de acceso a documentos públicos, si bien es la regla general, no es absoluto y sus límites se encuentran en las excepciones previstas en la Constitución y la Ley.

5. Caso concreto

La información solicitada por SINDESENA, se refiere específicamente con: "*copia del digital de los certificados de estudio y certificados laborales con los que evaluaron el cumplimiento de requisitos mínimos del señor CARLOS DUBER VILLA GONZÁLEZ y que reposan en el SENA, para la posesión en la OPEC 59479 instructor del área de Automatización Industrial del SENA REGIONAL CALDAS*".

Dicha solicitud fue negada por el SENA aduciendo que "*no es posible entregarle los soportes que dieron lugar a este nombramiento, ya que hace parte de la información reservada de la persona vinculada a la entidad, lo anterior, fundamentado en lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 24 de la ley 1755 de 2015*".

En lo que atañe a las hojas de vida de servidores públicos, la Ley 1755 de 2015², en su artículo 24, establece como documentos sujetos a reserva: "*(...) 3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, **incluidas** en la hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para recibir esa información*".

Se resalta que, la reserva de una información o documento, no se puede hacer extensiva a otras piezas que hacen parte del expediente, al respecto el párrafo único del artículo 19 de la Ley 57 de 1985 señala: "*Si un documento es reservado el secreto se aplicará exclusivamente a dicho documento y no a las demás piezas del respectivo expediente o negocio*".

De la normativa y la jurisprudencia reseñada se tiene que, no toda la información contenida en la historia laboral o la hoja de vida es reservada; existen datos como es la información de carácter académico o laboral, que no están sustraídos del conocimiento

² Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

público y eventualmente puede albergar información concerniente estrictamente, al ámbito o esfera privada del individuo. Por lo que debe ser analizado, en cada caso, que aspectos relativos a la historia laboral y a la hoja de vida, tocan directamente con estos derechos fundamentales.

Al respecto, la Corte Constitucional, ha señalado:

“La información de carácter académico y laboral no está sustraída al conocimiento público, con base en ella la persona se da a conocer en el ámbito social y se promociona en el mercado laboral, sin que su consignación en un sistema de información público amenace su derecho fundamental a la intimidad, mucho menos cuando ella ha sido voluntariamente suministrada por quien expresamente ha manifestado su interés de ofrecer sus servicios a la administración pública, que es lo que hace la persona natural cuando diligencia el formato único de hoja de vida que se le exige como condición previa para considerar su contratación con el Estado, o la persona natural o jurídica que en su calidad de consultor se inscribe en el correspondiente registro.

El Estado, a través del legislador, está habilitado para diseñar e imponer la utilización de esos instrumentos técnicos, que de una parte le permiten garantizar la vinculación de los más capaces y de los más idóneos a la administración, bien sea como servidores públicos o como contratistas, y de otra le permiten impulsar la realización de los principios rectores de la administración pública consagrados en el artículo 209 de la Carta Política, siempre y cuando el contenido de dichos instrumentos no desconozca principios fundamentales de las personas, y contemplen, ellos mismos, mecanismos de control que eviten un uso indebido de la información que los nutre”³. (Se resalta)

Por lo tanto se concluye que, la razón aducida por el SENA para negar el acceso a los certificados de estudio y certificados laborales con los que evaluaron el cumplimiento de requisitos mínimos del señor CARLOS DUBER VILLA GONZÁLEZ y que reposan en el SENA, para la posesión en la OPEC 59479 instructor del área de Automatización Industrial del SENA REGIONAL CALDAS”, parte de una interpretación errada del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, toda vez que esta es clara en indicar que, solo será sometida a reserva la información que involucre el derecho a la privacidad e intimidad de la persona.

Ademas, la información de carácter académico y laboral no está sustraída al conocimiento público, sin que se advierta que el acceso a dicha información amenace el derecho fundamental a la intimidad, mucho menos cuando ella ha sido voluntariamente suministrada por quien expresamente ha manifestado su interés de ofrecer sus servicios a la administración pública.

Por lo expuesto, se declarará mal denegada la información solicitada por SINDESENA, y se ordenará al SENA Regional Caldas que en un plazo máximo de diez (10) días, suministre la información requerida, precisando que esta sólo comprende los aspectos relativos a certificado de estudios y laboral del señor Villa González y no se extiende a otros datos relativos a su esfera personalísima y a su intimidad.

Por lo expuesto se,

Resuelve:

³ Sentencia C-446/98 Magistrado Sustanciador: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Primero: Declarar mal denegada, la información solicitada por SINDESENA mediante petición elevada el 9 de marzo de 2020 al SENA – Regional Caldas.

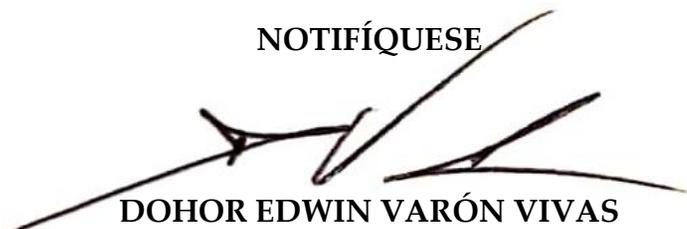
Segundo: Ordenar al SENA – Regional Caldas, que en un plazo máximo de diez (10) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, suministre *copia digital de los certificados de estudio y certificados laborales con los que evaluaron el cumplimiento de requisitos mínimos del señor CARLOS DUBER VILLA GONZÁLEZ y que reposan en el SENA, para la posesión en la OPEC 59479 instructor del área de Automatización Industrial del SENA REGIONAL CALDAS.*

Tercero: Ejecutoriada esta providencia y realizadas las anotaciones pertinentes en el programa informático “Justicia Siglo XXI”, archívense la presente diligencia

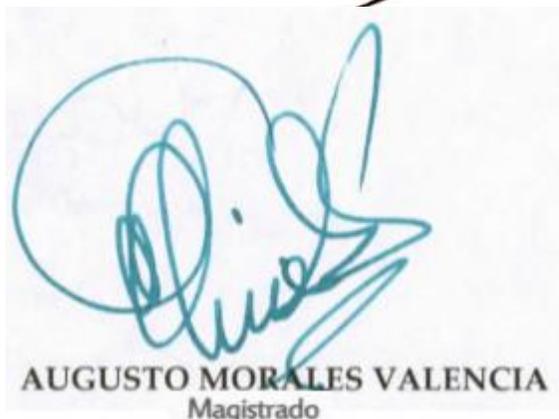
Notifíquese

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta extraordinaria No. 030 de 2020.

NOTIFÍQUESE



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado Ponente



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado
(Ausente con permiso)

República de Colombia



Rama Judicial

Honorable Tribunal Administrativo de Caldas

Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía

Proceso	17001-23-33-000-2020-00068-00
Clase	Validez
Accionante	Departamento de Caldas
Accionado	Alcaldía y Concejo de Victoria– Caldas
Providencia	Sentencia 097

Manizales, veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020)

Proyecto discutido y aprobado en sala ordinaria de la presente fecha.

§01. Procede esta Sala a decidir sobre la validez del Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2020, acordado por el Concejo de Victoria- Caldas y sancionado por el Alcalde el 14 de febrero de 2020, por el cual se establece en el municipio de Victoria, Caldas, el procedimiento para la aplicación de los incentivos tributarios de que tratan los artículos 118 y 119 de la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019.

§02. El acuerdo fue sometido a estudio de validez por el señor Gobernador del Departamento de Caldas, el 3 de marzo de 2020.

1. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA (fs. 6-9 c.1)

§03. Describió que el Concejo de Victoria -Caldas- profirió el Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2020, *“Por el cual se establece en el municipio de Victoria, Caldas, el procedimiento para la aplicación de los incentivos tributarios de que tratan los artículos 118 y 119 de la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019”*.

§04. El proyecto acuerdo cursó el primer debate en la comisión se hizo el 9 de febrero de 2020 y el segundo en plenaria el 12 de febrero de 2018, por lo que se infringió el artículo 73 de la ley 136 de 1994 que señala que el segundo debate debe surtirse tres días después de la aprobación en la comisión respectiva

§05. El 20 de febrero de 2020 el señor Gobernador de Caldas recibió para su revisión el Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2020, y presentó la solicitud de revisión de validez el 3 de marzo de 2020.

§06. La solicitud de control de validez se admitió el 6 de marzo de 2020 (f.32); una vez hechas las notificaciones, comunicaciones y publicaciones respectivas, se fijó en lista del 10 de marzo de 2020.

§07. Conforme al Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado sucesivamente por los acuerdos 11521, 11526,

11528, 11529, 11546, 11532, 11549, 11556 y 11567 de 2020, los términos de las actuaciones judiciales fueron suspendidos, excepto de los procesos que determinaron dichos acuerdos.

2. CONTESTACIÓN DEL ENTE TERRITORIAL

§08. No se recibió alguna intervención.

3. CONSIDERACIONES

§09. Conforme a los artículos 305.10 de la Constitución Política y 120 del Decreto 1333 de 1986, es competencia de este Tribunal conocer del estudio de validez Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2020 del municipio de Victoria- Caldas, *“Por el cual se establece en el municipio de Victoria, Caldas, el procedimiento para la aplicación de los incentivos tributarios de que tratan los artículos 118 y 119 de la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019”*.

§10. El control de validez de los actos administrativos es un procedimiento judicial de carácter preventivo regulado por el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986¹, que tiene lugar por solicitud del Gobernador del Departamento por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, y finaliza con sentencia que produce efectos de cosa juzgada frente a los preceptos constitucionales y legales confrontados, y contra la cual no procede ningún recurso.

4. PROBLEMA JURÍDICO

§11. *¿Cuál es el lapso que debe observarse en el trámite de los proyectos de acuerdos?*

§12. *El Concejo de Victoria- Caldas, incurrió en violación del artículo 73 de la ley 136 de 1994, en la aprobación del Acuerdo 236 de 2018?*

5. MATERIAL PROBATORIO

§13. De las pruebas que obran en el expediente se resaltan las siguientes:

§14. Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2020, *“Por el cual se establece en el municipio de Victoria, Caldas, el procedimiento para la aplicación de los incentivos tributarios*

¹ **“ARTICULO 121.** Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite:

1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas.

2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días.

3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.”

de que tratan los artículos 118 y 119 de la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019” (cd. p. 1-7 f. 30)

§15. Constancia del secretario general del concejo, donde consta que el primer debate en la comisión fue del 9 de febrero de 2020, y el segundo debate en plenaria fue el 12 de febrero de 2020. (cd. p. 9 f. 30)

§16. Acto de sanción del 14 de febrero de 2020 por el Alcalde de Victoria - Caldas (cd f. 12 f.30)

§17. Gaceta municipal 001 del 14 de febrero de 2020 donde publica el Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2020. (cd. f. 13 f.30)

§18. Certificación expedida por el Personero que da constancia de publicación del Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2020 (cd. p. 14 f.30).

§19. Envío de la alcaldía de Victoria – Caldas del Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2020 a la gobernación de Caldas para su revisión de 20 de febrero de 2020. (f. 15)

§20. Oficio remitido de la solicitud de revisión del gobernador al Alcalde, el Presidente del Concejo, y al Personero del municipio de Victoria-Caldas (fl 26-29).

6. MARCO DOGMÁTICO Y SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO

§21. El artículo 73 de la Ley 136 de 1994 dispone sobre el trámite de los proyectos de acuerdo lo siguiente:

“Debates. Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate. La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva...

§22. En tratándose de lapsos en el trámite aprobación de proyectos de acuerdo del Honorable Concejo de Estado ha sostenido que²:

*“De acuerdo con lo anterior y si bien el artículo 62 de la Ley 14 de 1913, preceptúa que “En los plazos de días que se señalen en las leyes actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario”, como lo recuerda el demandante, **la Sala encuentra que dicha disposición no aplica en tratándose de las***

² Consejo de Estado, SECCION PRIMERA, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Rad. 23001-23-31-000-2003-11403-01, del veintiocho (28) de enero de dos mil diez (2010) Bogotá D.C., <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=2002177>

sesiones de los Concejos Municipales, pues ha de tenerse presente, en primer término, que el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 al regular la materia se refiere a “meses” y no a “días”, motivo por el cual la previsión establecida en el precitado Artículo 62 no le es aplicable, por estar precisamente reservada, como dice la norma, a los “plazos de días”. Se colige de lo anterior que la supresión de días feriados y vacantes allí dispuesta, no aplica respecto de las sesiones ordinarias de dichas corporaciones administrativas. En ese orden de ideas, al preceptuar el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 que los Concejos tienen la prerrogativa de reunirse por derecho propio “seis meses al año” o “cuatro meses al año”, distribuidos respectivamente en tres períodos de sesiones de dos meses o en cuatro períodos de un mes cada uno, según corresponda a su categoría, habrá de entenderse que la expresión “meses” hace referencia a los meses del calendario común, según las voces del artículo 59 de Ley 14 de 1913, a cuyo tenor se establece lo siguiente:

Artículo 59. Todos los plazos de días, meses o años, del que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas; pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal.

Además de lo anterior, no huelga señalar que lo anterior se encuentra plenamente justificado en la práctica, por cuando esos días feriados o de vacancia son justamente los más apropiados para reunir a los concejales, razón por la cual no pueden descontarse del período establecido por el legislador, por tratarse de días hábiles, máxime cuando no existe norma alguna que impida a los Concejos laborar en tales fechas.”

§23. En efecto, teniendo certeza la sala que el primer debate del proyecto de acuerdo que luego sería sancionado como Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2020, se celebró el 9 de febrero de 2020 y el segundo debate en plenaria no se hizo tres días después de su aprobación en la comisión respectiva, sino en sesión ordinaria el 12 de febrero de 2020: los días 10 (lunes), 11 (martes) y 12 (miércoles) de febrero de 2020.

§24. Por lo anterior es procedente declarar la invalidez del Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2020 “*Por el cual se establece en el municipio de Victoria, Caldas, el procedimiento para la aplicación de los incentivos tributarios de que tratan los artículos 118 y 119 de la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019*”.

§25. En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del Honorable Tribunal Administrativo de Caldas, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

SENTENCIA

PRIMERO: DECLÁRAR INVÁLIDO el Acuerdo 001 del 13 de febrero de 2020 “*Por el cual se establece en el municipio de Victoria, Caldas, el procedimiento para la aplicación de los incentivos tributarios de que tratan los artículos 118 y 119 de la Ley*

2010 del 27 de diciembre de 2019”, por los argumentos propuestos por la Gobernación del Departamento de Caldas.

SEGUNDO: SEGUNDO: REMÍTASE copia de este proveído al señor Alcalde Municipal de Victoria– Caldas, al Presidente del Concejo de la misma localidad y al Señor Gobernador del departamento de Caldas.

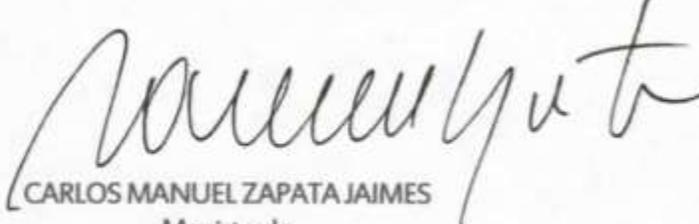
TERCERO: En firme esta sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

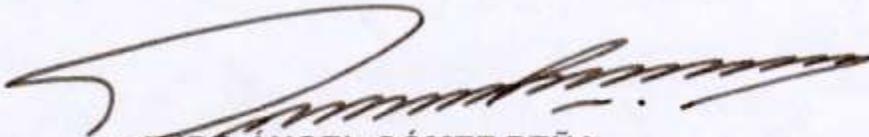
Los Magistrados



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

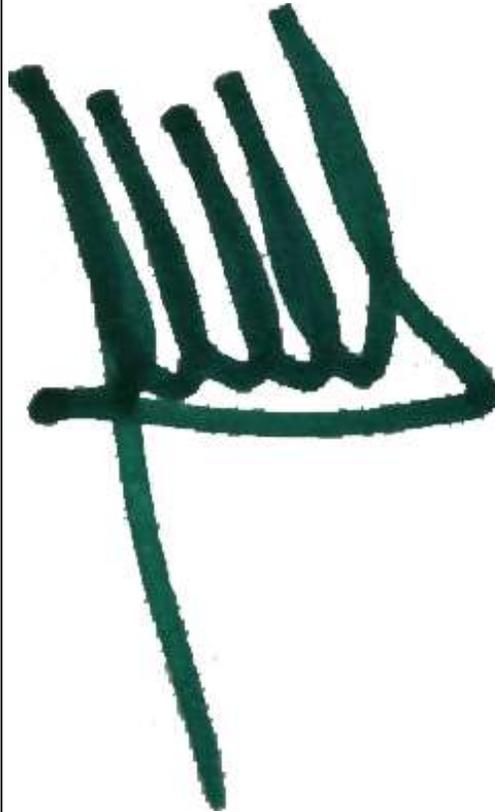


JAIRO ÁNGEL GÓMEZ PEÑA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a las parte por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29/07/2020

Manizales, 29 de julio de 2020.



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

El acto judicial corresponde al aprobado en sala

Publio Martín Andrés Patiño Mejía
Firmado digitalmente

Firmado Por:

PUBLIO MARTIN ANDRES PATIÑO MEJIA
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 6 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

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

Código de verificación:

b183f9fc5221c6a756e2388b2b603675381b678f0fec489f64a1d1c0a5614fdd

Documento generado en 27/07/2020 06:20:52 p.m.



República de Colombia
Honorable Tribunal Administrativo de Caldas
Sala sexta de decisión
Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía

Sentencia

Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho – laboral
Demandante: Martha Nora Largo Ramírez
Demandado: Alcaldía de Riosucio – Caldas
Radicado: 17 001 3333000-2017-00392-00
Acto judicial: Sentencia 098

Manizales, veintisiete (27) de julio de dos mil dos mil veinte (2020).

Proyecto discutido y aprobado en sala ordinaria de la fecha.

§01. **Síntesis:** La demandante solicita se declare la existencia de una relación laboral entre las partes. La sentencia declara probados los elementos de la relación laboral.

§02. La sala de decisión del Tribunal Administrativo de Caldas dicta sentencia de primera instancia en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral promovido por la señora Martha Nora Largo Ramírez contra la Alcaldía de Riosucio, Caldas.

1. Antecedentes

1.1. La demanda para la declaración de una relación laboral ¹

§03. La señora Martha Nora Largo Ramírez solicitó la nulidad del oficio DAMRC 162-2016 del 1 de agosto de 2016 y la Resolución 333 del 22 de septiembre de 2016 expedidos por la Alcaldía de Riosucio – Caldas, donde se negó la existencia de una relación laboral entre las partes.

§04. La accionante en restablecimiento solicitó: (i) se declare que entre las partes se presentó una relación laboral entre el 02 de enero del año 2004 y el 31 de marzo del 2016; (ii) se condene a la entidad al pago de una indemnización de \$266.905.544 por concepto de la indemnización por despido injusto, las primas de servicios, la bonificación por servicios prestados, y todos los emolumentos que se pagan a los servidores públicos del ente territorial. Sumas debidamente indexadas, como la condena en costas.

¹ fs. 1a 33 c. 1

§05. La demandante describió que fue vinculada mediante diversos contratos de prestación de servicios con el ente territorial entre el 2 de enero de 2004 al 31 de marzo de 2016. Laboró en diversas dependencias y actividades de la alcaldía, como: (i) secretaria de la Comisaría de Familia, (ii) actualización y estratificación urbana, (iii) apoyo operativo a las acciones administrativas, (iv) secretaria del Secretario de Despacho de la Oficina de Planeación y Obras Públicas, (v) apoyo a la gestión administrativa, apoyo en las acciones de desarrollo institucional, ejecución de los diferentes proyectos institucionales, (vi) apoyo a la gestión en la formulación de proyectos que benefician a la población en programas de vivienda de interés social, (vii) apoyo operativo, auxiliar documental en la ejecución de acciones administrativas para el fortalecimiento de procesos documentales y de atención al usuario en la Secretaría de Planeación y obras Públicas, y (viii) apoyo operativo, auxiliar documental en la ejecución de acciones administrativas para el fortalecimiento de procesos documentales en torno a la ejecución de proyectos de saneamiento básico y agua potable.

§06. La actora siempre fue tratada como empleada de dicha entidad territorial, portó carné que la identificaba como funcionaria, y recibió requerimientos para el cumplimiento de horario de trabajo los días 11 de abril de 2014 y 8 de julio de 2015.

§07. El 9 de febrero de 2015 la oficina de control interno disciplinario ordenó la apertura de una indagación preliminar a la accionante como funcionaria, con el radicado OCID-2015-001.

§08. En sus labores realizó las mismas actividades de los empleados de planta y presentó mensualmente los mismos informes.

§09. La demandada durante la vinculación no realizó pagos a la Seguridad Social.

§10. El 09 de junio de 2016 la demandante presentó petición a la alcaldía para el reconocimiento de la relación laboral y el pago de las prestaciones. El 1º de agosto de 2016 el alcalde negó la solicitud, por el oficio número DAMRC - 162-2016.

§11. La actora interpuso recurso de reposición contra la respuesta, que fue confirmada por la alcaldía mediante la resolución 333 del 22 de septiembre de 2016.

§12. La demanda invocó como fundamentos de derecho los artículos: 1, 2, 4, 25, 48, 53 y 209 de la Constitución Política, 5, 8 al 26. 28 a 33 y 45,58 y 59 del Decreto Ley 1045 de 1978, 43 a 49 y 51 del Decreto 1848 de 1969, 8, 9 y 10 del Decreto ley 3135 de 1968, 41 del Decreto 1160 de 1947, 20 de la Ley 100 de 1993, 7 de la Ley 797 de 2003, 52 del Decreto 2127 de 1945, 2 de la Ley 244 de 1995, 13 de la Ley 344 de 1996; la Ley 50 de 1990 y los decretos 1252 de 2000 y 2351 de 2014.

§13. Insistió que la demandante ejecutó funciones permanentes subordinadas a la alcaldía, a través de contratos de prestación de servicios, con apoyo en sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

1.2. Contestación extemporánea de la demanda²

² fs. 220-232 c. 1ª.

§14. La demanda fue contestada de manera extemporánea³.

1.3. Tránsito procesal⁴

§15. En la primera audiencia el magistrado sustanciador formuló los problemas jurídicos en la fijación del litigio, y se decretaron las pruebas. Las evidencias se recaudaron en la audiencia respectiva⁵. Se cerró la etapa probatoria y se dispuso el traslado de alegatos⁶, al que solo concurrieron las partes.

§16. En los alegatos el accionante⁷ afirmó que las pruebas demuestran la configuración de los elementos de una relación laboral, porque era subordinada y tratada como los empleados municipales, tanto así que se le adelantó un proceso disciplinario.

§17. La demandada⁸ alegó que no hubo continuidad en la prestación de los servicios, por los largos períodos de interrupción entre los contratos. Adicionó que la actora fue contratada para suplir necesidades de apoyo o para labores especializadas, autónomas e independientes, bajo los términos de los contratos celebrados. Los contratos contaban con un supervisor ante quien se debía rendir informes periódicos, sin subordinación. Por lo que estimó que no se configuró una relación laboral entre los litigantes. En subsidio, se pidió se decrete la prescripción laboral que se haya generado.

2. Consideraciones

2.1. Competencia

§18. La Sala es competente para decidir conforme al artículo 152 del CPACA.

§19. La sala no observa irregularidades procedimentales. En consecuencia, procede a resolver de fondo este juicio.

§20. Para abordar el caso se estudiará si los elementos de la relación laboral se configuraron en el presente caso y se analizará si se presentó la prescripción.

2.2. Problemas jurídicos para resolver

³ folio 335, c1A.

⁴ fs. 149-152, c1

⁵ fs. 166-167 c.1

⁶ fl. 343, c1a.

⁷ fs. 366-373, c1a.

⁸ Fs.374-379 c 1^a

§21. ¿La señora Martha Nora Largo Ramírez tiene derecho a que se declare la existencia de una relación laboral respecto a los vínculos contractuales que tuvo con la Alcaldía de Riosucio – Caldas?

§22. ¿Se configuraron los elementos de prestación personal del servicio remunerado y la subordinación en la ejecución de las actividades desarrolladas en el marco de los contratos suscritos entre los años 2004 a 2016?

§23. ¿En caso afirmativo, es procedente el reconocimiento de las prestaciones reclamadas?

§24. ¿Se configuró en este caso la prescripción?

2.3. La subordinación como elemento diferenciador entre el contrato de prestación de servicios y la relación laboral

§25. Como se pasará a ver, en el contrato de prestación de servicios el contratista es autónomo e independiente, y ejecuta actividades ocasionales, extraordinarias, accidentales o que exceden temporalmente la capacidad organizativa y funcional de la entidad. En la relación laboral existe una subordinación jurídica del empleado. Entonces, “... *el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios.*”⁹

§26. Los contratos de prestación de servicios los suscriben las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento. Solo podrán celebrarse con personas naturales cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. Estos contratos no generan relación laboral ni prestaciones sociales. Y se celebran por el término estrictamente necesario. (art. 32.3 Ley 80/93)

§27. En el contrato de prestación de servicios el contratista es autónomo. Este contrato se suscribe para “...*aquellos casos en los que la entidad pública contratante requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, pues se desdibujaría la relación contractual cuando se contratan por prestación de servicios a personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que, de manera permanente, se asignan a los empleados públicos.*”-sft-¹⁰

§28. En contrapartida, la relación laboral se configura con tres elementos: (i) cuando una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra, natural o jurídica, (ii) bajo la continua dependencia o subordinación y (iii) mediante remuneración. (art. 22 CST). La declaración de la relación laboral es una garantía constitucional de la aplicación del principio de la primacía sobre las formalidades. (art. 53 CP)

⁹ C. Const. Sentencia C-154 de 1997

¹⁰ C.E. sent. mar. 3/11. M.P. Gustavo Eduardo Gomez Aranguren. Rad 15001-23-31-000-1999-02528-01(0693-10).

§29. En la administración pública, la relación laboral se regula a través del contrato oficial de trabajo o del empleo público. En el empleo las personas tienen una vinculación legal o reglamentaria¹¹. (Ley 909/04)

§30. La subordinación diferencia al contrato de prestación de servicios de la relación laboral. La subordinación que trata la ley es jurídica¹², o sea, el empleado consciente una relación jurídica de poder directivo del empleador:¹³ “... *faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador...*”¹⁴,

§31. El demandante debe demostrar que se configuran los elementos de la relación laboral¹⁵.

§32. La sociedad actual ha creado múltiples formas de prestación de servicios personales, autónomos o subordinados. Para evitar lo que se ha llamado la *fuga del derecho laboral*¹⁶, la Recomendación 198 de 2005 de la OIT aconsejó a los países miembros considerar indicios de la relación laboral.

§33. La jurisdicción contenciosa administrativa nacional “...*ha reiterado la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, como son la prestación personal del servicio, la remuneración y en especial la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.* ...”¹⁷

2.4. Caso concreto

§34. El artículo 23 del CST señala los elementos esenciales de la relación laboral:

a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;

b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o

¹¹ Younes Moreno, D, (2013), derecho Administrativo Laboral, Bogotá, Editorial Temis S.A.

¹² Propuesto en Italia por LUDOVICO BARASSI en 1901

¹³ QUINTANILLA ISLAS, Pedro Antonio. La subordinación en el derecho del trabajo. Universidad de Nuevo León. Diciembre de 2002.

¹⁴ C.E. sent. oct. 18/18 M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. 66001-23-33-000-2012-00140-01(1607-14). <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=2124228>

¹⁵ C.E., sent. ene. 4/16. M.P. Gerardo Arias Monsalve. Exp. 0316-14. Igual sentido sent. may. 10/18. M.P. William Hernández Gómez. Rad. 47001-23-33-000-2014-00123-01(3257-16). <http://anterior.consejodeestado.gov.co/SENTPROC/F47001233300020140012301S2PARAADJUNTARSENTENCIA20180517110831.doc>

¹⁶ HERNANDEZ ALVAREZ, Óscar y ERMIDA URIARTE, Óscar. Crítica de la Subordinación. Estudios jurídicos en homenaje al doctor Néstor de Buen Lozano. UNAM. México. 2003. P.269 a 297.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO SECCION SEGUNDA SUBSECCION "A" Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN Radicación número: 25000-23-25-000-2008-00270-01(0350-10); igual sentido: 23 de junio de 2005 proferido dentro del expediente No. 0245 C.P. Jesús María Lemos Bustamante.

convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y

c. Un salario como retribución del servicio.

2.4.1. El demandante prestó sus servicios personales remunerados a la demandada como odontólogo

§35. La señora Martha Nora Largo Ramírez prestó los servicios personales profesionales como contratista para la Alcaldía de Riosucio – Caldas, con los siguientes contratos allegados y según las certificaciones del Secretario de Gobierno para Asuntos Administrativos del municipio del 11 de octubre de 2011¹⁸ y del 16 de marzo de 2016¹⁹:

Número de contrato u orden	Vigencia	Valor total	Objeto
PS 13-004	Del 02 de febrero hasta el 31 de marzo de 2004. ²⁰	\$ 1.074.000	Servicio de apoyo secretarial en la Comisaría de Familia.
PS -063	Del 20 de abril hasta el 22 de diciembre de 2004 ²¹	\$3.600.000	Apoyo secretarial en la Comisaría de Familia.
PS- 006	Del 01 de febrero al 31 de marzo de 2005 ²²	\$1.200.000	Apoyo secretarial en la dependencia de la Alcaldía Municipal, Comisaría de Familia.
PS 119	Del 01 de junio hasta el 23 de diciembre de 2005 ²³	\$4.000.000	Apoyo en las actividades de actualización y estratificación del Municipio de Riosucio, en el área urbana y rural.
PS - 019 del 3 de enero de 2005	Del 27 de enero al 30 de diciembre de 2006 ²⁴	\$ 7.500.000	Apoyo Técnico de las actividades de actualización de la estratificación en la zona urbana y rural del Municipio de Riosucio – Caldas.
PS -018-2007	Del 05 de enero al 30 de diciembre de 2007. ²⁵	\$8.040.000	Apoyo en las actividades de estratificación en el Municipio de Riosucio, Caldas.
PS-032-2008	Del 02 de enero al 29 de febrero de 2008. ²⁶	\$1.340.000	Apoyo operativo a las acciones administrativas del Municipio de Riosucio, Caldas.
PS 061 ^a - 2008	Del 01 de marzo al 30 de abril de 2008 ²⁷ .	\$1.340.000	Apoyo temporal a las acciones administrativas del municipio de

¹⁸ fs.80-81 C.1

¹⁹ fs.82 -86 C.1

²⁰ (Fs. 258, c.1a)

²¹ (Fs. 259, c. 1^a. DSC -1159 C.D.pág.1)

²² (Fs. 261-262, c.1a)

²³ (Fs. 263-264, c.1a)

²⁴ (Fs. 265-266, c.1a)

²⁵ (Fs. 267-270, c.1a)

²⁶ (Fs. 271-272, c.1a)

			Riosucio, Caldas
PS-019 ^a -2008	Del 01 de mayo al 31 de diciembre de 2008. ²⁸	\$5.600.000	Apoyo temporal a las acciones administrativas del municipio de Riosucio, Caldas
PS-040-09	Del 02 de enero al 02 de julio de 2009. ²⁹	\$4.410.000	Apoyo a la gestión como secretaria del Secretario de Despacho de la Oficina de Planeación y Obras Públicas.
PS-209-09	Del 18 de noviembre al 31 de diciembre de 2009 ³⁰	\$2.250.000	Apoyo administrativo a los proyectos de vivienda de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas.
PS 007-10	Del 28 de enero al 30 de junio de 2010. ³¹	\$5.700.000	Apoyo a la gestión administrativa del Municipio de Riosucio.
PS 152-10	Del 23 de julio al 23 de diciembre de 2010. ³²	\$5.100.000	Apoyo en las acciones de desarrollo institucional de la Alcaldía.
PS193-11	Del 15 de octubre al 17 de diciembre de 2011. ³³ <u>De este contrato solo existe una certificación sobre su existencia, pero no se allegó el contrato como tal.</u>	\$2.550.000	Ejecución de los diferentes proyectos institucionales del Municipio.
PS010-2012	Del 10 de febrero al 31 de mayo de 2012. ³⁴	\$4.500.000	Apoyo a la gestión en la formulación de proyectos que benefician a la población en programas de vivienda de interés social.
PS-111-2012	Del 19 de junio al 20 de diciembre de 2012. ³⁵	\$6.300.000	Apoyo a la gestión en la formulación de proyectos que benefician a la población en programas de vivienda de interés social.
PS015 - 2013	Del 01 de febrero al 31 de marzo de 2013 ³⁶	\$3.000.000	Apoyo operativo, auxiliar documental en la ejecución de acciones administrativas para el fortalecimiento de procesos documentales y de atención al usuario en la Secretaría de Planeación y obras Públicas en la Administración Municipal de Riosucio, Caldas.
PS151 - 2013	Del 02 de mayo al 30 de diciembre de 2013. ³⁷	\$9.500.000	Apoyo operativo, auxiliar documental en la ejecución de acciones administrativas para el fortalecimiento de procesos documentales y de atención al usuario

²⁷ (Fs. 273-274, c.1a)

²⁸ (Fs. 275-276, c.1a)

²⁹ (Fs. 277-279, c.1a)

³⁰ (Fs. 280-282, c.1a)

³¹ (Fs. 283-285, c.1a)

³² (Fs. 286-288, c.1a)

³³ (Fs. 290-292, c.1a)

³⁴ (Fs. 293-296, C.D. pag. 34 c.1a)

³⁵ (Fs. 297-300, C.D. pag. 29 c.1a)

³⁶ (Fs. 301-305, C.D. pag. 35 c.1a)

³⁷ (Fs. 306-310, C.D. pag. 97 c.1a)

			en la Secretaría de Planeación y obras Públicas en la Administración Municipal de Riosucio, Caldas.
PS 003-2014	Del 15 de enero al 31 de diciembre de 2014 ³⁸	\$13.200.000	Apoyo operativo, auxiliar documental en la ejecución de acciones administrativas para el fortalecimiento de procesos documentales en torno a la ejecución de proyectos de saneamiento básico y agua potable en la Administración Municipal de Riosucio, Caldas.
PS 011-2015	Del 13 de enero al 30 de abril de 2015 ³⁹	\$4.602.400	Apoyo operativo, auxiliar documental en la ejecución de acciones administrativas para el fortalecimiento de procesos documentales en torno a la ejecución de proyectos de saneamiento básico y agua potable en la Administración Municipal de Riosucio, Caldas.
PS-120-2015	Del 14 de mayo al 29 de agosto de 2015 ⁴⁰	\$4.602.400	Apoyo operativo, auxiliar documental en la ejecución de acciones administrativas para el fortalecimiento de procesos documentales en torno a la ejecución de proyectos de saneamiento básico y agua potable en la Administración Municipal de Riosucio, Caldas.
PS-160-2015	Del 07 de septiembre al 26 de diciembre de 2015 ⁴¹	\$4.602.400	Apoyo operativo, auxiliar documental en la ejecución de acciones administrativas para el fortalecimiento de procesos documentales en torno a la ejecución de proyectos de saneamiento básico y agua potable en la Administración Municipal de Riosucio, Caldas.
PS 015-2016	Del 13 de enero de 2016 al 31 de marzo de 2016. ⁴²		Apoyo operativo, auxiliar documental en la ejecución de acciones administrativas para el fortalecimiento de procesos documentales en torno a la ejecución de proyectos de saneamiento básico y agua potable en la Administración Municipal de Riosucio, Caldas.

§36. En líneas generales, los contratos tuvieron las siguientes características:

³⁸ (Fs. 311-315, C.D. pag. 150-152 c.1a)

³⁹ (Fs. 316-320, C.D. pag. 81-83 c.1a)

⁴⁰ (fs. 365 c1. pág.9 C.D.)

⁴¹ (fs. 365 pág.9 C.D.)

⁴² (Fs. 321 -325 C.1ª)

§36.1. Certificados de disponibilidad presupuestal números 040 – 112⁴³; 1015 – 1077⁴⁴; 1015 – 1077⁴⁵; 24-29⁴⁶; 24-29⁴⁷; 34-59⁴⁸; 413-638⁴⁹; 925-871⁵⁰; 75-22⁵¹; 1761-1594⁵²; 127-128⁵³; 228-330⁵⁴; 1189-1221⁵⁵; 1081⁵⁶; 176⁵⁷; 675-858⁵⁸; 150⁵⁹; 665⁶⁰; 09⁶¹; 89⁶²; 89⁶³; 42-20⁶⁴.

§36.2. Órdenes de pago: 114 y 713 contrato 006 de 2005,⁶⁵ 245 contrato 19 de 2006,⁶⁶ 216 contrato 018 de 2007⁶⁷, 86 contrato 032 de 2008⁶⁸, 821 contrato 061^a – 2008,⁶⁹ 1075 contrato 019^a – 2008⁷⁰, 2948 contrato 209 – 2000,⁷¹ 361 contrato 007 – 2010⁷², 2141 contrato 152 – 2010⁷³, 2014-2510 contrato 003 de 2014⁷⁴, 1149, contrato 060 de 2015⁷⁵.

§36.3. Actas de liquidación de los contratos: 119 de 2005⁷⁶, contrato 040 – 2009⁷⁷, 111 de 2012⁷⁸, 015 de 2013⁷⁹, 011 de 2015⁸⁰.

§37. Por lo anterior, se acreditó que la demandante fue vinculada a través de diferentes contratos de prestación de servicios a la entidad demandada, desde el 2004 al 2016.

§38. Y los contratos fueron remunerados.

§39. Así se tienen cumplidos dos elementos de la relación de trabajo: la prestación personal de servicios remunerados.

⁴³ (fs.37 -38 C.1)

⁴⁴ (fs.91-92 C.1)

⁴⁵ (fs.91-92 C.1)

⁴⁶ (fs.100-101 C.1)

⁴⁷ (fs.100-101 C.1)

⁴⁸ (fs.106-107 C.1)

⁴⁹ (fs.110-111 C.1)

⁵⁰ (fs.114-115 C.1)

⁵¹ (fs.118-119 C.1)

⁵² (fs.124-125 C.1)

⁵³ fs.127-128 C.1

⁵⁴ fs.132-133 C.1

⁵⁵ fs.1189-1221 C.1

⁵⁶ fs.143 C.1

⁵⁷ fs.145 C.1

⁵⁸ fs.148-149 C.1

⁵⁹ fs.152 C.1

⁶⁰ fs.153 C.1

⁶¹ fs.159 C.1

⁶² fs.165 C.1

⁶³ fs.171 C.1

⁶⁴ fs.176 – 177 C.1

⁶⁵ Fs. 200, c1 C.D. pág. 114 y 713 c.1

⁶⁶ Fs. 200, c1 C.D. pág. 2 C.1

⁶⁷ Fs. 200, c1 C.D. pág. 2 C.1

⁶⁸ Fs. 200, c1 C.D. pág. 2 C.1

⁶⁹ Fs. 200, c1 C.D. pág. 14 C.1

⁷⁰ Fs. 200, c1 C.D. pág. 31 C.1

⁷¹ Fs. 200, c1 C.D. pág. 2 C.1

⁷² Fs. 200, c1 C.D. pág. 2 C.1

⁷³ Fs. 200, c1 C.D. pág. 2 C.1

⁷⁴ Fs. 200, c1 C.D. pág. 153 C.1

⁷⁵ Fs. 200, c1 C.D. pág. 15 C.1

⁷⁶ Fs. 200, c1 C.D. pág. 21 c.1

⁷⁷ Fs. 200, c1 C.D. pág. 7 C.1

⁷⁸ Fs. 200, c1 C.D. pág. 66 C.1

⁷⁹ Fs. 200, c1 C.D. pág. 47 C.1

⁸⁰ Fs. 200, c1 C.D. pág. 81 C.1

§40. El 9 de junio de 2016, la parte actora solicitó al ente municipal el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales; legales y extralegales por los servicios prestados.⁸¹

§41. El alcalde municipal de Riosucio negó la solicitud a través del oficio DAMRC-162-2016 del 1 de agosto de 2016.⁸²

§42. Con ocasión al recurso de reposición y en subsidio de apelación impetrado por la actora⁸³, la alcaldía confirmó la negación de lo pedido en la Resolución 333 del 22 de septiembre de 2016⁸⁴.

2.4.2. De la subordinación

2.4.2.1. Las declaraciones de cargo de la parte demandante⁸⁵

§43. Se parte de las siguientes pruebas relevantes que sirven de punto de partida a la inferencia probatoria:

§44. El señor Oscar Jaime Hernández, quien se desempeñó como Secretario de Gobierno y Asuntos Administrativos del Municipio de Riosucio, Caldas, realizó las siguientes manifestaciones.

§44.1. Conoció a la demandante desde hace 12 años, fue compañero de trabajo durante 2010 y 2011. Indicó que la demandante se desempeñaba como auxiliar administrativo en la Secretaría de Planeación de Riosucio, para la ejecución de los diferentes proyectos misionales e institucionales, labores secretariales, atención al público y de apoyo al jefe de oficina.

§44.2. La demandante cumplía las órdenes del jefe de la Secretaría de Planeación, que eran dadas de manera verbal o por circulares para todos los integrantes de la secretaría. No tuvo conocimiento de llamados de atención a la demandante.

§44.3. Afirmó que el horario de trabajo de la demandante era de 8:00 am. a 12:00 m. y de 2:00 a 6:00 p.m.

§44.4. Que tiene conocimiento de lo anterior, porque acude a la alcaldía por sus actividades profesionales.

§45. El señor Elkin García Valencia, quien se desempeñó como concejal del municipio de Riosucio en el periodo 2012 – 2015, declaró⁸⁶.

§45.1. Conoce a la señora Largo Ramírez, desde hace más de diez años. La reconoce como funcionaria de la administración municipal de Riosucio, Caldas,

⁸¹ fs.42-56, c1.

⁸² Fs. 57-60, c1.

⁸³ Fs. 61-63, vto., c1.

⁸⁴ fs 64 -66 C.1

⁸⁵ fs. 200, c1 cd pág. 47 C.1 (Cd. Pruebas, C.1^a)

⁸⁶ Cd. Pruebas, c.1^a

cuando fue concejal en el periodo 2012 - 2015. Aclaró que el concejo se encuentra en el edificio de la alcaldía.

§45.2. Tuvo contacto permanente con ella, porque el concejo solicitaba información sobre algunas obras que se hacían en el municipio, fotocopias de contratos. Ante ella radicaban los cuestionarios del concejo municipal a la alcaldía en ejercicio del control político.

§45.3. Que ella era la asistente de la oficina de planeación, expedía certificados de uso de suelos, certificados de estratificación y lo relacionado con los los documentos que el Concejo pedía para hacer el control político.

§45.4. Cuando hablaba con el Secretario de Planeación, éste le indicó que fuera donde la secretaria, la señora Largo Ramírez, para que le diera copia de los documentos, certificados o información que había solicitado. Afirmó que el secretario le daba órdenes a la demandante.

§45.5. Como concejal asistía a diario a la alcaldía, por lo que señaló que la demandante cumplía un horario.

§46. La señora Rosalba Carlina Betancurth Agudelo, quien se desempeñó como Secretaria de Gobierno y asuntos administrativos del Municipio de Riosucio, Caldas, precisó:

§46.1. Que conoció a la señora Martha Nora Largo Ramírez, desde hace 16 años porque laboraron en el resguardo Nuestra Señora de la Montaña y luego cuando pasaron a prestar servicios a la Alcaldía Municipal, en el año 2004.

§46.2. Que la señora Largo Ramírez prestó servicios a la alcaldía de Riosucio del 2004 al 2016.

§46.3. Que las funciones que ejercía la demandante, del 2004 al 2005 se desarrollaron como secretaria de la Comisaría de familia y en el 2005 como asistente administrativa en la Secretaría de Obras públicas, hasta el momento del retiro.

§46.4. Manifestó que la actora, laboraba todos los días en la Secretaría donde prestaba sus funciones. No existían otros empleados que realizaran las labores que ejercía la accionante. Actualmente hay tres personas en la secretaría que hacen las labores que hacía la demandante. Afirmó que la demandante recibía órdenes del secretario.

§46.5. No tiene conocimiento que la accionante hubiera tenido descansos o vacaciones, sino que trabajó de forma continua.

§46.6. Aunque la declarante dejó de laborar en la alcaldía, afirmó que siempre que iba al municipio la señora Largo Ramírez era quien prestaba el servicio.

§47. El señor Germán Elías Díaz Alarcón, quien se desempeñó como Secretario de Obras Públicas del Municipio de Riosucio, Caldas, realizó las siguientes manifestaciones.⁸⁷

§47.1. Que conoce a la señora Largo Ramírez, desde el 2004, cuando ella se desempeñó como secretaria de la oficina de Planeación Municipal. Que se desempeñaba como asistente o secretaria.

§47.2. Adujo que la señora Martha Lucia Largo Ramírez, fue su asistente, atendía público y realizaba todas las labores propias de la oficina.

§47.3. Que en las circulares expedidas se recordaba el horario, con el fin de coordinar las tareas de su asistente.

§47.4. Adujo que durante el periodo en el que fungió como Secretario de Planeación, la accionante no tuvo un periodo de vacaciones.

§47.5. Respecto a los días de vacancia manifestó que eran los días festivos y algunos que se le daba a todo el personal de la Alcaldía.

§47.6. Manifestó que los contratos de vinculación de la accionante tenían un término de duración por tres meses o por un año completo.

§47.7. Atestiguó que la demandante tenía continuidad en su trabajo, no había espacio entre uno y otro contrato.

§47.8. Que frente a los permisos, recuerda que a ella le concedió uno o dos para ausentarse de la oficina.

§47.9. Que le hizo llamados de atención a la actora por por llegar tarde a realizar sus labores.

2.4.2.2. Otras demostraciones sobre la subordinación

§48. Se allegó la circular del 11 de abril de 2014⁸⁸, expedida por el Secretario de Planeación y Obras Públicas, donde señala el horario de las labores en la entidad, desde las 8:00 a.m. a 2:00 p.m. Se encuentra firmada por la accionante.

§49. Oficio del 08 de julio de 2015, suscrito por la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del ente municipal, con el fin de informar el cumplimiento de horarios de trabajo, firmado por la accionante.⁸⁹

⁸⁷ C.D. pruebas C.1a

⁸⁸ fs.67 C.1

⁸⁹ fs.183C.1

§50. Circular S.G.A.A. 001 -2015 del 27 de enero de 2015⁹⁰, suscrito por la Secretaria de Gobierno y Asuntos Administrativos del municipio, dirigida a los Secretarios de Despacho, en el cual se reitera el horario de trabajo los días de lunes a viernes y sábados.

§51. Numerosos oficios dirigidos a la Secretaría de Planeación con la firma de recibo de la demandante.

2.4.2.3. Análisis de la coherencia de las pruebas

§52. La prueba de la subordinación laboral puede ser directa, pero también indirecta o de indicios, esto es, un hecho probado indica la existencia de otro hecho. Las siguientes categorías de indicios⁹¹ que se pasarán a revisar con las pruebas allegadas:

§53. Indicios contenidos en las cláusulas del contrato de prestación de servicios:⁹²

§53.1. En el estudio de conveniencia, la contratación se justifica porque no existe personal de planta suficiente e idónea para apoyar en las actividades o funciones, concernientes al apoyo operativo en las acciones administrativas del ente territorial.⁹³

§53.2. Los objetos de los contratos eran el apoyo administrativo u operativo en diferentes dependencias de la alcaldía de Riosucio:

§53.2.1. Apoyo secretarial en la dependencia de la Alcaldía Municipal, Comisaría de Familia.

§53.2.2. Apoyo en las actividades de actualización y estratificación del Municipio de Riosucio, en el área urbana y rural, con: 1) digitación encuestas de estratificación, 2) expedición de certificados de estratificación 3) Envío de las encuestas diligencias del Dane⁹⁴. 4) Actualización de la estratificación, 5) generar certificados de estratificación, 6) digitación de encuestas⁹⁵.

⁹⁰ fs.68 C.1

⁹¹ C.Const. Sent. C-614 de 2009.

⁹² “Las estipulaciones anteriores permiten concluir que cuando la demandante desarrolló su actividad bajo la figura de contratos u órdenes de prestación de servicios lo hizo para cumplir una relación de tipo laboral, pues el cumplimiento de labores encomendadas se llevó a efecto en desarrollo de instrucciones impartidas por sus superiores y debía reportar a estos el desarrollo de la actividad.” 2005 Consejo de Estado Sección Segunda Expediente 0245 y 2161 de 2005

“en el numeral 6º de la cláusula primera que estipula las funciones del Contratista, lo siguiente:

“...6) Desempeñar las demás funciones que le sean asignadas por el Superior Inmediato,...” (La Sala destaca).”

CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN “A” CONSEJERO PONENTE: JAIME MORENO GARCIA Radicación: 540012331000200000020 01 (2776-2005)

⁹³ Folio 200 c1, cd. Archivo PS032 y ps016A-2008. pág. 36.

⁹⁴ Folio 200 c1, cd. Archivo PSFF018-2007 PARTE 2. pág. 35.

⁹⁵ Folio 200 c1, cd. Archivo PSFF018-2007 PARTE 1. pág. 18.

§53.2.3. Apoyo operativo a las acciones administrativas del municipio, respecto a las acciones de recuperación, mejoramiento de la red vial rural del municipio⁹⁶.

§53.2.4. Apoyo a la gestión como secretaria del Secretario de Despacho de la Oficina de Planeación y Obras Públicas: apoyo secretarial, manejo y ordenamiento del archivo de la dependencia, proyección de actos administrativos como elaboración de certificados de estratificación, certificados de uso de suelo, autorización de desgaje, certificados de idoneidad, certificados de inspección ocular, reglamentos de propiedad horizontal, licencias de construcción, permiso menor de construcción y demás actividades de competencia de la oficina, mantener en perfecto estado de conservación y funcionamiento los elementos y equipos de oficina que le sean encomendados para el desarrollo de su labor, informar oportunamente al alcalde municipal o al interventor designado, los daños o desperfectos que pueda sufrir los elementos y equipos de oficina en el desarrollo de la labor, rendir informes al interventor sobre la ejecución de las tareas encomendadas.

§53.2.5. Apoyo administrativo a los proyectos de vivienda de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas: atender de manera oportuna y eficaz las peticiones de los usuarios que acuden a la Secretaría de Planeación. Comunicar a los beneficiarios de agua potable y saneamiento básico los requisitos para acceder a estos servicios; remitir información a entidades gubernamentales sobre necesidades de agua potable y saneamiento básico en población vulnerable; tramitar documentación exigida por los entes de control que tenga relación con ejecución de recursos de agua potable y saneamiento básico; verificar los requisitos de los beneficiarios de agua potable y saneamiento básico para incorporarlos a los programas de acueductos rurales.

§53.2.6. Apoyo operativo, auxiliar documental en la ejecución de acciones administrativas para el fortalecimiento de procesos documentales y de atención al usuario en la Secretaría de Planeación y obras Públicas: atender de manera oportuna y eficaz las peticiones de los usuarios que acuden a la Secretaría de Planeación relacionadas con los acueductos, vertimientos; comunicar a los beneficiarios de programas de agua potable y saneamiento básico los requisitos para acceder a estos; realizar los estudios previos y demás trámites para la realización de los proyectos encaminados al mejoramiento de agua potable; realizar la administración y gestión documental en la Secretaría de Planeación, y su correspondiente seguimiento; realizar labores de auxiliar administrativa y de apoyo a la gestión en la Secretaría de Planeación y desarrollar programas y procesos encaminados a orientar los usuarios en especial los que presenten necesidades de agua potable y saneamiento básico.

§54. Indicios de un conjunto de aspectos de índole administrativo, como la recepción de órdenes en los diversos aspectos que componen la prestación del servicio:

§54.1. De las actividades contractuales ejecutadas por la accionante, se destaca que las mismas son de carácter administrativo, toda vez que concernía al apoyo

⁹⁶ Folio 200 c1, cd. Archivo PS032 y ps016A-2008. pág. 20.

secretarial en los diferentes proyectos de la administración municipal. Se resalta la digitación de certificados, manejo del archivo de la dependencia, atención a las peticiones de los usuarios, tramitar información a los entes de control. Estas actividades no son propias de una actividad liberal, ni de coordinación, porque que no pueden ejecutarse de manera autónoma e independiente, y requieren de supervisión del superior. Esto lo confirmaron la señora Rosalba Carlina Betancurth y los señores Oscar Jaime Hernández y Elkin García Valencia.

§55. Indicios por el criterio funcional o del ejercicio permanente u ordinario de labores misionales que constitucional y legalmente están asignadas a la entidad pública.^{97 y 98}

§55.1. La señora Rosalba Carlina Betancurth Agudelo, quien se desempeñó como Secretaria de Gobierno y asuntos administrativos, y el señor Germán Elías Díaz Alarcón, quien se desempeñó como Secretario de Obras Públicas del Municipio de Riosucio, Caldas, confirmaron que la demandante realizaba labores secretariales, administrativas y operativas de apoyo propias de las secretarías de despacho.

§56. Indicios por el criterio temporal o habitualidad, si las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor.

§56.1. El señor Germán Elías Díaz Alarcón, quien se desempeñó como Secretario de Obras Públicas del Municipio de Riosucio, Caldas, indicó que a los empleados municipales, incluyendo a la demandante, se le remitió circulares acerca del cumplimiento del horario. Incluso, le otorgó permisos para ausentarse de la dependencia.

§57. Indicios por el criterio de igualdad, si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad. O que existan cargos en la planta de personal que tengan el carácter asistencial que realicen las mismas labores.

§57.1. Conforme al Decreto 010 del 31 de enero de 2011, Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Alcaldía de Riosucio Caldas⁹⁹, existen cargos asistenciales y secretariales con idénticas funciones a las desarrolladas por la actora.

§58. Indicio por criterio de la excepcionalidad¹⁰⁰: La jurisprudencia¹⁰¹ precisa que los contratos de prestación de servicios se realizan para adelantar labores ocasionales,

⁹⁷ CONSEJO DE ESTADO SECCION SEGUNDA SUBSECCION A Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00081-01(1618-09)

⁹⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA, SUBSECCION "A" Consejero ponente: César Palomino Cortés, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00799-01. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89540>

⁹⁹ Fs. 3565, c1 cd. Pág. 1-82.

¹⁰⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cueter, Bogotá, D.C., primero (1) de marzo de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00117-01(3730-14).

extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional. O sea, que la tarea acordada no corresponde a actividades nuevas, que no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados¹⁰² o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta.

§58.1. La accionante prestaba los servicios de apoyo propios y necesarios para las secretarías de la alcaldía donde laboró.

§59. Indicio de criterio de la continuidad: si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios, pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración.

§59.1. Aunque entre los contratos suscritos hubo soluciones de continuidad superiores a 15 días, los contratos se desarrollaron en la mayor parte del año.

§60. Las pruebas coherentemente muestran que las actividades realizadas por la demandante fueron continuas en las instalaciones de la demandada, en un horario, y bajo la continua subordinación y dependencia de los secretarios de despacho de las dependencias donde fue contratada la accionante.

§61. De esta forma, están demostrados los elementos de la relación laboral: la actividades personales remuneradas de la demandante, bajo subordinación y dependencia del demandado

§62. Por lo anterior, es del caso declarar la existencia de una relación laboral entre las partes, por los siguientes periodos:

- Del 02 de febrero al 31 de marzo de 2004.
- Del 20 de abril al 22 de diciembre de 2004.
- Del 1 de febrero al 31 de marzo de 2005.
- Del 1 de junio al 23 de diciembre de 2005.
- Del 27 de enero al 30 de diciembre de 2006.
- Del 5 de enero al 30 de diciembre de 2007.
- Del 2 de enero al 29 de febrero de 2008.
- Del 1 de marzo al 30 de abril de 2008.
- Del 1 de mayo al 31 de diciembre de 2008.
- Del 02 de enero al 02 de julio de 2009.
- Del 18 de noviembre al 31 de diciembre de 2009
- Del 28 de enero al 30 de junio de 2010.
- Del 23 de julio al 23 de diciembre de 2010.
- Del 15 de octubre al 17 de diciembre de 2011.
- Del 10 de febrero al 31 de mayo de 2012
- Del 19 de junio al 20 de diciembre de 2012
- Del 01 de febrero al 31 de marzo de 2013.

¹⁰¹ C.E. Sent. mar. 3/11. M.P. Gustavo Eduardo Gomez Aranguren. Rad 15001-23-31-000-1999-02528-01(0693-10).

¹⁰² CONSEJO DE ESTADO SECCION SEGUNDA SUBSECCION "A" Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON Radicación número: 68001231500020020210401 (0233-08)

- Del 2 de mayo al 30 de diciembre de 2013.
- Del 15 de enero al 31 de diciembre de 2014.
- Del 13 de enero al 30 de abril de 2015.
- Del 14 de mayo al 29 de agosto de 2015.
- Del 7 de septiembre al 26 de diciembre de 2015
- Del 13 de enero al 31 de marzo de 2016

2.5. La prescripción se configuró parcialmente

§63. Para determinar el período de liquidación de las prestaciones, se tomarán los siguientes criterios:

§63.1. El artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 indica que *“Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.”*

§63.2. Se tendrán en cuenta los períodos fijados en los contratos y certificados, ya que no hay otra prueba que demuestre detallada y claramente que la parte demandante prestó sus servicios en épocas intermedias.

§63.3. Para establecer si hubo solución de continuidad el Consejo de Estado en sentencia del 26 de julio de 2018¹⁰³ estimó que *“... la interrupción en los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes se dio por los períodos antes mencionados, pues cada contrato excedió los 15 días hábiles de que trata el artículo 45 del Decreto 1042 de 1978 para considerar que hubo solución de continuidad.”*

§63.4. El 25 de agosto de 2016¹⁰⁴ el Consejo de Estado unificó la posición sobre la prescripción en el contrato realidad de la siguiente manera:

“(...) 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 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; iii) lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional; iv) las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del

¹⁰³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: Dr. César Palomino Cortés. Sentencia del 26 de julio de 2018. Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00799-01(2778-13).

¹⁰⁴ CE. Sección segunda. Sent. ago. 25/2016. MP. Carmelo Perdomo Cueter. expediente 0088-15, CESUJ2

contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA);... ”-sft-

§63.5. Existe armonía en ambas subsecciones de la sección segunda del Consejo de Estado, en cuanto a que el plazo de prescripción abarca la relación laboral ininterrumpida sin solución de continuidad¹⁰⁵:

“... para determinar la prescripción de las prestaciones, se advierte que la solicitud de reconocimiento de la relación laboral fue radicada en el despacho del Gobernador de Boyacá, el 28 de junio de 2011, lo que suscita el acaecimiento del fenómeno jurídico prescriptivo sobre los dos primeros periodos, es decir los comprendidos del 19 de diciembre de 2001 al 15 de febrero de 2002 y del 27 de mayo de 2002 al 28 de febrero de 2008 (...) habrá de modificarse el primer inciso del numeral tercero de la sentencia recurrida, para declarar que el periodo reconocido comprende desde el 1º de abril al 30 de diciembre de 2008, al haberse acreditado que la terminación del contrato de prestación de servicios No. 453 fue el 30 de diciembre de 2008...”

§64. En la siguiente tabla se sintetizan los períodos de la relación laboral, los días de interrupción de los contratos y las fechas en que se estructuraron las prescripciones de cada período:

Contrato	Comienzo	Final	Días entre las dos contrataciones
PS 13-004	02/02/2004	31/03/2004	18
PS -063	20/04/2004	22/12/2004	39
PS- 006	01/02/2005	31/03/2005	60
PS 119	01/06/2005	23/12/2005	33
PS - 019 del 3 de enero de 2005	27/01/2006	30/12/2006	4
PS -018- 2007	05/01/2007	30/12/2007	1
PS-032-2008	02/01/2008	29/02/2008	0
PS 061 ^a -2008	01/03/2008	30/04/2008	0
PS-019 ^a - 2008	01/05/2008	31/12/2008	0
PS-040-09	02/01/2009	02/07/2009	137
PS-209-09	18/11/2009	31/12/2009	26
PS 007-10	28/01/2010	30/06/2010	21
PS 152-10	23/07/2010	23/12/2010	294

¹⁰⁵ CE. Sección segunda, subsección B. Sent. mar. 14/2019. MP César Palomino Cortés. Rad. 15001-23-31-000-2012-00042-01(3246-15). En igual sentido la subsección A. Sent. jul. 18/2019. MP Rafael Francisco Suárez Vargas. Rad. 81001-23-33-000-2013-00087-01(4483-14): “... El 3 de mayo de 2013 solicitó al director de la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca reconocer la existencia de una relación laboral (...) A título de restablecimiento del derecho, se condenará a la entidad demandada al pago de las prestaciones pagadas por la accionada a quienes desempeñen empleos de planta de igual categoría, para lo cual se tomará como base de liquidación el valor pactado en los contratos de prestación de servicios, dentro del periodo comprendido entre el 18 de febrero de 2009 y el 1.º de enero de 2011; y, del 24 de enero al 2 de diciembre de 2011 por haberse acreditado la figura de la prescripción trienal de los periodos previos a la expedición del contrato 091 de 2009”

PS193-11	15/10/2011	17/12/2011	53
PS010-2012	10/02/2012	31/05/2012	17
PS-111-2012	19/06/2012	20/12/2012	41
PS015 -2013	01/02/2013	31/03/2013	30
PS151 -2013	02/05/2013	30/12/2013	14
PS 003-2014	15/01/2014	31/12/2014	11
PS 011-2015	13/01/2015	30/04/2015	12
PS-120-2015	14/05/2015	29/08/2015	7
PS-160-2015	07/09/2015	26/12/2015	16
PS 015-2016	13/01/2016	31/03/2016	

§65. En este caso, la petición de reconocimiento se hizo el 9 de junio de 2016, por lo que se declarará la prescripción de las prestaciones de las relaciones laborales anteriores al 02/05/2013.

§66. En cuanto a los aportes a salud y riesgos profesionales, es procedente ordenar su devolución, conforme a la sentencia del 21 de junio de 2018 del Consejo de Estado¹⁰⁶:

“El valor en el porcentaje que por ley debió cancelar la ESE Hospital ----- como empleador, por aportes a salud al Sistema General de Seguridad Social por el tiempo de duración de las órdenes de prestación de servicios, tomando como base de liquidación el valor pactado por honorarios.

Así mismo, condenar a la ESE Hospital ----- a reintegrar a favor de la señora M-----, el valor de los aportes que como empleador debió cancelar por riesgos profesionales al Sistema de Riesgos Profesionales para la época, por el tiempo efectivamente laborado, con ocasión de las órdenes de prestación de servicios, tomando como base de liquidación el valor pactado por honorarios en dichos contratos. Para el efecto la demandante deberá acreditar que efectuó su pago.”

§67. Estas sumas están sujetas a prescripción, contrario a los aportes a pensión:

“En atención a que la vinculación de la actora se inició el 2 de febrero de 1998 y formuló la solicitud del reconocimiento y pago de prestaciones sociales el 25 de julio de 2012, se le reconocerán y pagarán solo las posteriores al 25 de julio de 2009 que no se le hayan cancelado, pues las anteriores se encuentran prescritas debido a que tanscurrieron más de tres años, conforme al artículo 41 del Decreto 3135 de 1968.

Pese a lo expuesto, dado que los aportes al sistema de seguridad social en pensiones son imprescriptibles, tal como se explicó en la precitada sentencia de unificación de la sección segunda de 25 de agosto de 2016, la entidad accionada deberá tomar (durante el tiempo comprendido entre el 2 de febrero de 1998 y el 15 de marzo de 2012, salvo sus interrupciones) (...)

Y en cuanto a los aportes en salud, establecidos en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el ente demandado deberá pagar a la actora la cuota parte correspondiente

¹⁰⁶ CE. Sección segunda, subsección B. Sent. jun. 21/2018. MP William Hernández Gómez. 50001-23-33-000-2010-00606-01(1586-16).

entre el 25 de julio de 2009 y el 15 de marzo de 2012, salvo las interrupciones, siempre y cuando esta demuestre que asumió esa carga.”-sft-

§68. Por lo que los aportes en salud y ARL o ARP que el demandante demuestre que asumió antes del 02/05/2013 están prescritos.

§69. O sea, no están prescritas las prestaciones correspondientes a las relaciones laborales no ininterrumpidas posteriores.

2.6. Restablecimiento del derecho

§70. Como restablecimiento del derecho se ordenará a la entidad demandada que reconozca y pague a la parte demandante las prestaciones fijadas para los empleados de planta, y pague los aportes de salud como ARL a los fondos correspondientes, de los periodos: del 02/05/2013 al 30/12/2013; del 15/01/2014 al 31/12/2014; del 13/01/2015 al 30/04/2015; del 14/05/2015 al 29/08/2015; del 07/09/2015 al 26/12/2015; del 13/01/2016 al 31/03/2016.

§71. Conforme a la sentencia de unificación antes citada, “... *en lo que atañe al ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir (...) por contrato de prestación de servicios, cabe anotar que este corresponderá a los honorarios pactados...*”.¹⁰⁷

§72. “*En cuanto al pago de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones son imprescriptibles, la entidad accionada deberá tomar durante el tiempo comprendido entre los vínculos contractuales efectivamente reconocidos, el ingreso base de cotización (IBC) pensional del demandante, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. Para tales efectos, el actor deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante estos vínculos contractuales y en la eventualidad que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador*”.¹⁰⁸-sft-

§73. “*En relación con los aportes a pensión se ordenará a la accionada cotizar en el respectivo fondo de pensiones el porcentaje que le correspondía como empleador, para la fecha en que fueron suscritas todas las órdenes de prestación de servicios...*”.¹⁰⁹

§74. La pretensión del pago de sanción moratoria no es procedente, porque la obligación de pagar las prestaciones sociales surge con esta sentencia constitutiva de

¹⁰⁷ Cita del cita. Para el efecto y según la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005 del 25 de agosto de 2016, el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir, corresponderá a los honorarios pactados en el contrato de prestación de servicios.

¹⁰⁸ CE. Sección Segunda Subsección B. Sent. mar.14/2019. MP César Palomino Cortés. Rad. 15001-23-31-000-2012-00042-01(3246-15)

¹⁰⁹ CE. Sección Segunda, Subsección A. Sent. jun. 21/2018. MP. William Hernández Gómez. Rad. 50001-23-33-000-2010-00606-01(1586-16)

derechos, conforme lo señala el Consejo de Estado¹¹⁰. Tampoco se accederá a la sanción por despido injusto y por salarios caídos por el no pago de prestaciones ya que son estipuladas para los trabajadores del sector privado.

§75. Las sumas reconocidas serán reajustadas con la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{If}{Ii}$$

§76. Según la cual, el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el que corresponde a la prestación social, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria esta sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debería efectuarse el pago).

§77. La entidad demandada dará cumplimiento a la presente sentencia en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora respecto a los aportes en pensión.

2.6.1. Se condena en costas a la parte demandada

§78. En el presente asunto se condenará en costas a la parte demandada, conforme al criterio objetivo valorativo, porque se observó la actuación y diligencias que el demandante tuvo en el proceso. Se liquidarán conforme al artículo 366 del Código General del Proceso. (art. 188 del CPACA).

§79. Como agencias en derecho se tasan en el 1% del valor pretendido y concedido, esto es, dos millones seiscientos sesenta y ocho mil seiscientos veintidós pesos (\$2.668.622) a cargo de la de la parte accionada y a favor de la parte demandante. (art. 5 Acuerdo PSAA16-10554 de 2016 C.S de la Judicatura).

§80. La sala sexta de decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Sentencia

Primero: Declarar probada parcialmente la excepción de prescripción de las prestaciones y aportes en salud y ARL a la seguridad social de las relaciones anteriores al 02/05/2013.

Segundo: Declarar la existencia de una relación laboral entre las partes, por los siguientes períodos: del 02/02/2004 al 31/03/2004; del 20/04/2004 al 22/12/2004; del 01/02/2005 al 31/03/2005; del 01/06/2005 al 23/12/2005; del 27/01/2006 al

¹¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, CP. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, cinco (05) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 08001-23-31-000-2003-02224-01(1667-17)
<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=2145623>

30/12/2006; del 05/01/2007 al 30/12/2007; del 02/01/2008 al 29/02/2008; del 01/03/2008 al 30/04/2008; del 01/05/2008 al 31/12/2008; del 02/01/2009 al 02/07/2009; del 18/11/2009 al 31/12/2009; del 28/01/2010 al 30/06/2010; del 23/07/2010 al 23/12/2010; del 15/10/2011 al 17/12/2011; del 10/02/2012 al 31/05/2012; del 19/06/2012 al 20/12/2012; del 01/02/2013 al 31/03/2013; del 02/05/2013 al 30/12/2013; del 15/01/2014 al 31/12/2014; del 13/01/2015 al 30/04/2015; del 14/05/2015 al 29/08/2015; del 07/09/2015 al 26/12/2015; del 13/01/2016 al 31/03/2016.

Tercero: Declarar la nulidad del oficio DAMRC 162-2016 del 1 de agosto de 2016 y de la Resolución 333 del 22 de septiembre de 2016 expedidos por la Alcaldía de Riosucio – Caldas.

Cuarto: En restablecimiento del derecho, condenar a la Alcaldía de Riosucio – Caldas a que reconozca y pague a la señora Martha Nora Largo Ramírez, las prestaciones sociales legales ordinarias devengadas por un empleado de planta de la entidad demandada de similar categoría, tomando en cuenta para tal efecto la remuneración pactada en los contratos de prestación de servicios, de los siguientes lapsos y por prescripción: del 02/05/2013 al 30/12/2013; del 15/01/2014 al 31/12/2014; del 13/01/2015 al 30/04/2015; del 14/05/2015 al 29/08/2015; del 07/09/2015 al 26/12/2015; del 13/01/2016 al 31/03/2016.

La entidad demandada deberá pagar al respectivo fondo de pensiones, la diferencia faltante por concepto de aportes a pensión, en el porcentaje que le correspondía como empleador, que se debieron efectuar los valores por concepto de cotizaciones durante los lapsos de ejecución de los contratos en los períodos: del 02/02/2004 al 31/03/2004; del 20/04/2004 al 22/12/2004; del 01/02/2005 al 31/03/2005; del 01/06/2005 al 23/12/2005; del 27/01/2006 al 30/12/2006; del 05/01/2007 al 30/12/2007; del 02/01/2008 al 29/02/2008; del 01/03/2008 al 30/04/2008; del 01/05/2008 al 31/12/2008; del 02/01/2009 al 02/07/2009; del 18/11/2009 al 31/12/2009; del 28/01/2010 al 30/06/2010; del 23/07/2010 al 23/12/2010; del 15/10/2011 al 17/12/2011; del 10/02/2012 al 31/05/2012; del 19/06/2012 al 20/12/2012; del 01/02/2013 al 31/03/2013; del 02/05/2013 al 30/12/2013; del 15/01/2014 al 31/12/2014; del 13/01/2015 al 30/04/2015; del 14/05/2015 al 29/08/2015; del 07/09/2015 al 26/12/2015; del 13/01/2016 al 31/03/2016. Conforme a los criterios señalados en esta sentencia. Este período se tendrá en cuenta para efectos pensionales. El demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones. En la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.

La entidad demandada deberá reintegrar a favor de la parte demandante, el valor de los aportes que como empleador debió cancelar por salud y riesgos profesionales al Sistema de Riesgos Profesionales entre: del 02/05/2013 al 30/12/2013; del 15/01/2014 al 31/12/2014; del 13/01/2015 al 30/04/2015; del 14/05/2015 al 29/08/2015; del 07/09/2015 al 26/12/2015; del 13/01/2016 al 31/03/2016, con ocasión de los contratos de prestación de servicios, tomando como base de liquidación el valor pactado por honorarios en dichos contratos. Para el efecto la demandante deberá acreditar que efectuó su pago.

Las sumas serán indexadas conforme lo señala la parte motiva de esta sentencia.

Quinto: Negar las demás súplicas de la demanda.

Sexto: Costas de primera instancia a cargo de la demandada a favor de la demandante cuya liquidación se hará en la forma dispuesta en el Código General del Proceso. Las agencias en derecho se tasan en dos millones seiscientos sesenta y ocho mil seiscientos veintidós pesos (\$2.668.622), a cargo de la parte accionada y a favor de la parte demandante.

Séptimo: La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia conforme a los artículos 188, 189 y 192 del CPACA. Las cantidades líquidas reconocidas en la sentencia devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia según lo previsto en el CPACA.

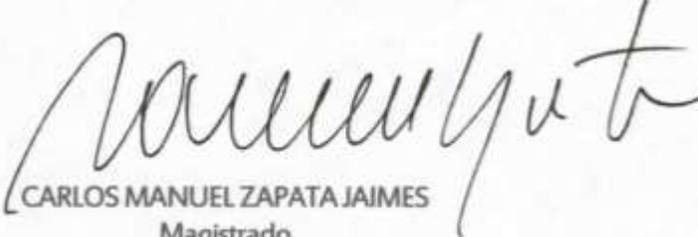
Octavo: Ejecutoriada esta providencia, liquídense los gastos del proceso, devuélvanse los remanentes si los hubiere, y archívese el proceso, previas las anotaciones del caso en el sistema justicia siglo xxi.

Notifíquese y Cúmplase

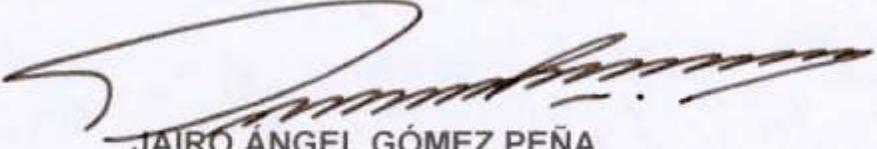
Los Magistrados



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

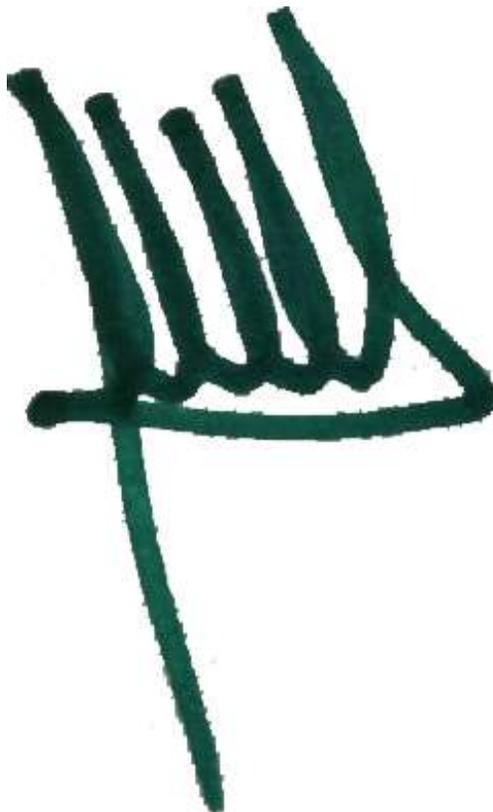


JAIRO ÁNGEL GÓMEZ PEÑA
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a las parte por Estado Electrónico No. 093 de fecha 29/07/2020

Manizales, 29 de julio de 2020.

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes of varying heights and a horizontal base line, with a long vertical stroke extending downwards from the left side.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

El acto judicial corresponde al aprobado en sala

Publio Martín Andrés Patiño Mejía
Firmado digitalmente

Firmado Por:

**PUBLIO MARTIN ANDRES PATIÑO MEJIA
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 6 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

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

Código de verificación:

a36d85da67cd5b68f13532828cbea4cfea4d520f548fbd2f1210be3d6d147f7f

Documento generado en 27/07/2020 07:15:21 p.m.