



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, diez (10) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

RADICADO	73001-33-33-006-2020-00206-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LESIVIDAD
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ
DEMANDADO:	BETTY ESCOBAR VARÓN y RAMA JUDICIAL
ASUNTO:	REINTEGRO EN CARGO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN POR FALLO DE TUTELA

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – lesividad promueve el **MUNICIPIO DE IBAGUÉ** contra la doctora **BETTY ESCOBAR VARÓN** y la **RAMA JUDICIAL**.

1. PRETENSIONES

- 1.1. Declarar la nulidad del decreto No. 1000-0308 del 3 de junio de 2020, proferido por el alcalde municipal de Ibagué, *“Por medio del cual se declara la estabilidad laboral de un funcionario en un cargo de libre nombramiento y remoción, se ordena el reintegro del mismo, en cumplimiento de una orden judicial y se dictan otras disposiciones”*.
- 1.2. Como consecuencia de los anterior, se produzca el retiro de la señora Betty Escobar Varón en el cargo de asesora grado 15 código 105, si a la fecha del fallo esto no ha ocurrido.
- 1.3. Que se condene a la Rama Judicial al pago de los perjuicios causados, especialmente al restablecimiento de las sumas de dinero pagadas a favor de la demandada, por concepto de salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos en calidad de asesora, desde el 4 de junio de 2020 y hasta que se declare la nulidad del acto demandado, por haber proferido una orden judicial ilegal que conllevó a que el Municipio expidiera el acto que se demanda.
- 1.4. Que la suma arriba indicada sea actualizada de acuerdo al IPC al momento de su reconocimiento.
- 1.5. Que la accionada Rama Judicial quede obligada a dar cumplimiento a la sentencia dentro del término señalado por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y a reconocer los intereses de que trata el mismo artículo, a partir del momento de ejecutoria de la sentencia, y el ajuste al valor de que trata el artículo 195 del mismo estatuto.

1.6. Que se condene en costas a la Rama Judicial.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte actora expuso los hechos y omisiones que a continuación se relacionan:

- 2.1.** El alcalde municipal de Ibagué, mediante decreto No. 1000-00010 de 2020 del 1º de enero de 2020, en el artículo vigésimo cuarto dispuso lo siguiente: *“En los términos del artículo 2.2.11.1.2 del decreto 1083 de 2015, modificado por el artículo 1º del decreto 648 de 2017, la designación del artículo vigésimo tercero, implica la insubsistencia del nombramiento de quien desempeña el cargo, la Dra. Betty Escobar Varón, identificada con Cedula de Ciudadanía No. 65.711.181”.*
- 2.2.** La señora Betty Escobar Varón promovió acción de tutela contra el Municipio de Ibagué por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la estabilidad laboral reforzada, trabajo, salud, mínimo vital y a la seguridad social.
- 2.3.** Mediante auto del 17 de enero de 2020, se admitió la acción de tutela y se ordenó la notificación del proceso radicado bajo el número 73001-40-03-002-2020-00014-00.
- 2.4.** El día 22 de enero de 2020, se radicó respuesta a la acción de tutela interpuesta por la Sra. Betty Escobar Varón, ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de esta ciudad.
- 2.5.** El Juzgado mencionado, mediante providencia del 30 de enero de 2020, resuelve negar por improcedente la solicitud de amparo instaurada por Betty Escobar Varón.
- 2.6.** Inconforme con tal decisión, la parte actora impugnó, correspondiéndole su conocimiento al Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué, quien, mediante auto del 27 de febrero de 2020, declaró la nulidad de lo actuado, por considerar que no se integró debidamente el contradictorio disponiendo vincular a la señora Sonia Alejandra Villanueva Arenas, funcionaria designada en el cargo de asesor código 105 grado 15 como consecuencia de la declaratoria de insubsistencia del mismo cargo desempeñado por la actora.
- 2.7.** A través de providencia del 2 de marzo de 2020, el Juzgado Segundo Civil Municipal ordenó obedecer y cumplir lo dispuesto por el superior.
- 2.8.** El ente territorial accionado, en cabeza del jefe de la oficina jurídica de la alcaldía, contestó la acción de tutela pronunciándose en los mismos términos del escrito del 22 de enero de 2020.
- 2.9.** El Juzgado de primera instancia, mediante providencia del 6 de marzo de

2020, notificada el día 10 de marzo de 2020, resuelve negar por improcedente la solicitud de amparo instaurada por Betty Escobar Varón, conforme a lo expuesto en su parte considerativa, ratificando así la decisión que se había notificado de manera inicial.

- 2.10.** El Municipio de Ibagué, mediante los radicados de fecha 17 de febrero de 2020 y marzo 4 del mismo año, se pronunció con respecto a la acción constitucional interpuesta por la accionante ante los despachos que conocieron sobre la misma.
- 2.11.** El Juzgado Primero Civil del Circuito, el 24 de abril de 2020, decisión notificada el día 18 de mayo de 2020, decidió revocar la sentencia proferida por el Juez Segundo Civil Municipal, del 6 de marzo de 2020, tutelando los derechos fundamentales de la señora Betty Escobar Varón, a la estabilidad laboral reforzada, al mínimo vital, a la familia, al trabajo, y a la seguridad social, ordenando al Municipio de Ibagué, reintegrar a la accionante al cargo de asesor, código 105, grado 15, o a otro equivalente o de superior categoría, con igual remuneración a la que devengaba.
- 2.12.** Con fundamento en la orden de tutela, el alcalde municipal de Ibagué expidió el decreto 1000-0308 del 03 de junio de 2020, por el cual se reintegró a la Sra. Betty Escobar Varón en el cargo de libre nombramiento y remoción de asesor código 105 grado 15, hasta que la jurisdicción contencioso administrativa decida sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho o hasta que cumpla con los requisitos para obtener la pensión de vejez o lo que ocurra primero.
- 2.13.** Pese a que a juicio de la entidad territorial el juez de tutela (juez primero civil del circuito de Ibagué), no podía ordenar el reintegro de la señora Betty Escobar Varón, en todo caso en atención a la orden de tutela impartida por el juez constitucional procedió a reintegrarla como asesora, hasta cuando se cumpliera con los requisitos de pensión o exista fallo en la jurisdicción contenciosa administrativa.
- 2.14.** Con ocasión a la expedición del decreto No. 1000-0308 del 03 de junio de 2020, la alcaldía municipal de Ibagué, ha tenido que pagar a favor de la señora Betty Escobar Varón por concepto de sueldo y bonificaciones, la suma aproximada de dieciocho millones novecientos cincuenta y cinco mil novecientos once pesos M/cte. (\$18.955.911,00), además de las prestaciones causadas.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1 BETTY ESCOBAR VARÓN¹

Solicita que se despachen desfavorablemente todas y cada una de las pretensiones del presente medio de control, por considerar que el mismo es improcedente en razón a que el fondo de la controversia ya está siendo discutido en otro proceso

¹ Archivo 043 del expediente electrónico

contencioso, radicado con el número 73001333300520200015800 que cursa en el Juzgado 5 Administrativo del Circuito de Ibagué, no obstante lo cual, estima que el acto proferido por el Municipio de Ibagué, en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito, se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido sostiene que el juez constitucional se pronunció con respecto a los hechos de esta acción, señalando que el precedente de la Corte Constitucional sobre la estabilidad laboral reforzada por prepensión de Betty Escobar Varón era completamente procedente y en consecuencia debían ampararse sus derechos fundamentales.

Formula como excepción la de *“IMPROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DEL ACTO ADMINISTRATIVO ADOPTADO PARA DAR CUMPLIMIENTO AL FALLO DE TUTELA”* por cuanto estima que acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado el análisis judicial es procedente siempre y cuando la decisión de la administración en cumplimiento del fallo de tutela exceda lo ordenado por el juez constitucional, lo cual no es de ocurrencia en el presente asunto, como quiera que se encuentra probado el fuero de estabilidad laboral reforzada de la demandada por su calidad de prepensionada, siendo éste un tema de debate judicial entre el Municipio de Ibagué y la accionada por lo que sería improcedente este medio de control.

3.2. RAMA JUDICIAL²

Descorrió el traslado oportunamente, señalando que se opone a las pretensiones de la demanda, estimando que los fundamentos de derecho y las consideraciones que realizó el Juez Primero Civil del Circuito de Ibagué, dentro de la sentencia proferida el 6 de marzo de 2020, resultaron procedentes para ampararle a la señora Betty Escobar Varón los derechos a la estabilidad laboral reforzada, al mínimo vital, a la familia, al trabajo y a la seguridad social. Formula como excepciones las de *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”* y la *“INNOMINADA O GENÉRICA”*

4 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 Parte demandante³

El apoderado judicial de la parte actora sostiene que debe declararse la nulidad del decreto 1000-0308 del 3 de junio de 2020, proferido por el alcalde municipal de Ibagué, por cuanto este acto administrativo desconoce la regla de unificación jurisprudencial relacionada con la inexistencia de estabilidad laboral reforzada en los empleos de libre nombramiento y remoción, al igual que lo desconoció el fallo judicial que ordenó el reintegro de Betty Escobar Varón.

Aduce que la orden judicial impartida por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué contiene un claro defecto sustantivo, puesto que sin carga argumentativa de recibo, decidió separarse de la primera regla de unificación jurisprudencial prevista en la sentencia SU-003 de 2018, extendiendo los beneficios de la estabilidad laboral reforzada a la señora Escobar Varón bajo la calidad de prepensionada, cuando jurisprudencialmente se ha establecido que los empleados

² Archivo [044ContestaciónDemandaYExcepcionesRamaJudicial20210611](#) del expediente electrónico

³ Archivo [075AlegatosConclusionMunicipioIbague20220301](#) del expediente electrónico

públicos de libre nombramiento y remoción no gozan de la misma, como consecuencia de las funciones a su cargo o de la suma confianza que exige su labor.

4.2 Parte demandada

4.2.1. Betty Escobar Varón⁴

El apoderado judicial de la señora Escobar Varón solicita que se despachen desfavorablemente las suplicas de esta demanda, en razón a la improcedencia del medio de control y en consideración a que el acto administrativo demandado se encuentra conforme con el ordenamiento jurídico.

Señala que el acto administrativo demandado 1000-0308 del 03 de junio de 2020, expedido por el alcalde de Ibagué en cumplimiento de la orden judicial del 24 de abril de 2020, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué dentro de la acción de tutela impetrada por Betty Escobar Varón contra el Municipio de Ibagué y con fundamento en la estabilidad laboral reforzada por “prepensión”, se encuentra ajustado a la Constitución Política, las Leyes y demás fuentes del ordenamiento jurídico aplicables.

4.2.2. Rama judicial

Guardó silencio en esta etapa procesal.⁵

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. Problema Jurídico planteado

Procede el despacho a determinar si, ¿debe declararse la nulidad del decreto 1000-0308 del 03 de junio de 2020, por medio del cual se ordenó el reintegro de la señora Betty Escobar Varón, el cual fuere producto de un fallo de tutela cuyo fallador judicial no es el juez natural, toda vez que la sentencia pregonas la estabilidad laboral reforzada frente a un cargo de libre nombramiento y remoción lo cual resulta una interpretación errónea del precedente jurisprudencial establecido por la Corte Constitucional, o si, por el contrario el acto administrativo acusado se encuentra ajustado a derecho?

6. Tesis que resuelven el problema jurídico planteado

6.1. Tesis de la parte accionante

Considera que debe accederse a las pretensiones de la demanda, como quiera que el acto administrativo contenido en el decreto 1000-0308 del 03 de junio de 2020, por medio del cual se ordenó el reintegro de la señora Betty Escobar Varón, es ilegal puesto que el fallo de tutela por medio del cual se ordenó el mencionado reintegro desconoció que jurisprudencialmente se ha establecido que los empleados públicos de libre nombramiento y remoción no gozan de estabilidad laboral reforzada por su

⁴ Archivo [044ContestaciónDemandaYExcepcionesRamaJudicial20210611](#) del expediente electrónico

⁵ Archivo [076VenceTrasladoAlegar20220301](#) del expediente digital

condición de prepensionables, al tenor de lo dispuesto en la sentencia SU-003 de 2018 proferida por la Corte Constitucional.

6.2. Tesis de la parte accionada

6.2.1 Betty Escobar Varón

Considera que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad, por cuanto este medio de control resulta improcedente dado que ya se presentó ante el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito la respectiva demanda ordinaria; además, que acto administrativo que hoy se demanda fue emitido en cumplimiento de una orden judicial de tutela y el mismo se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, siendo que la señora Betty Escobar Varón cumplía con las características para gozar de estabilidad laboral reforzada en calidad de pre-pensionada.

6.2.2. Rama judicial

Señala que debe negarse lo pedido, como quiera que los fundamentos de hecho y de derecho que ampararon los derechos a la estabilidad laboral reforzada, al mínimo vital, a la familia, al trabajo y a la seguridad social de la señora Betty Escobar Varón, se encuentran contenidos en la sentencia de tutela proferida el 6 de marzo de 2020, por el Juez Primero Civil del Circuito de Ibagué, por lo que concluye se encuentran ajustados a derecho y como consecuencia el acto administrativo que hoy se demanda.

6.3. Tesis del despacho

Este Despacho negará las pretensiones de la demanda, en razón que no se demostró configuración de causal alguna de nulidad del acto administrativo demandado, puesto que no se acreditó que el decreto No. 1000-0308 del 03 de junio de 2020, hubiese sido expedido de manera ilegal y arbitraria habida cuenta que el mismo dio efectivo cumplimiento a un fallo constitucional de tutela, el cual fue proferido ajustado a la jurisprudencia de la Corte Constitucional entratándose de pre-pensionados.

7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1.- Que el alcalde municipal de Ibagué por medio de Decreto No. 1000-0010 del 01 de enero de 2020, realizó unos nombramientos ordinarios en la planta de empleos de la administración central municipal, entre ellos el de Sonia Alejandra Villanueva Arenas implicando la insubsistencia del nombramiento de la doctora Betty Escobar Varón	Documental: Copia del decreto 000-00010 del 1 de enero de 2020 proferido por el alcalde municipal de Ibagué. (Archivo <u>004</u> del expediente digital).
2.- Que a la señora Betty Escobar Varón, le fue comunicada su insubsistencia como asesora jurídica del municipio de Ibagué, por medio de memorando 1410-2020-012 del 1º de enero de 2020, el cual fuere recibido por la misma el día 2 de enero de 2020	Documental: Copia del memorando 1410-2020-012 del 1º de enero de 2020 suscrito por el director de talento humano del municipio de Ibagué. (Folio 27 del archivo <u>008</u>).

3.- Que el alcalde municipal de Ibagué por medio de Decreto 1000-0308 del 03 de junio de 2020, en cumplimiento a una orden judicial, declaró la estabilidad laboral de un funcionario en un cargo de libre nombramiento y remoción, ordenando reintegrar a la señora Betty Escobar Varón	Documental: Copia del decreto 1000-0308 del 03 de junio de 2020 proferido por el alcalde municipal de Ibagué. (Archivo <u>005</u> del expediente electrónico).
4.- Que a la doctora Escobar Varón se le pagaron en el mes de junio de 2020, \$2.964.783 por concepto de sueldo y \$889.435 por concepto de bonificaciones; en julio, agosto y septiembre de 2020 \$3.867.108 y 1.160.133 por concepto de sueldo y bonificaciones, respectivamente	Documental: Certificación de pagos de la Dirección de Talento Humano de la alcaldía de Ibagué. (Archivo <u>006</u> y archivo <u>05CertificaciónDePagos-Oct.</u> de la carpeta <u>018</u> del expediente digital del expediente electrónico).
5.- Que el cargo que ha desempeñado la señora Betty Escobar Varón como asesora jurídica del municipio de Ibagué según el Decreto No. 1000-0192 del 8 de marzo de 2019, manual específico de funciones y competencias laborales para la planta de empleos de la alcaldía municipal de Ibagué, ostenta la naturaleza de libre nombramiento y remoción	Documental: copia de Decreto No. 1000-0192 del 8 de marzo de 2019, manual específico de funciones y competencias laborales para la planta de empleos de la alcaldía municipal de Ibagué en el aparte respectivo al cargo de asesor jurídico, código 105, grado 15. (Folios 28 a 35 del archivo <u>008</u> del expediente electrónico – folios 80 a 85 del archivo <u>02RecursoReposicionContraAutoAdmisorioDemandadaBettyEscobar</u> de la carpeta <u>022</u>).
6.- Que para el 13 de enero de 2020, la señora Betty Escobar Varón se encontraba afiliada al régimen de prima media por medio de Colpensiones, habiendo cotizado 1222,29 semanas que equivalen a 23.77 años; que la demandada nació el 22 de junio de 1964.	Documental: Certificación de Colpensiones – Historia laboral de Betty Escobar, copia de la cédula de ciudadanía de Betty Escobar Varón. (Folios 36 a 55 del archivo <u>008</u> del expediente electrónico).
7.- Que la señora Betty Escobar interpuso acción de tutela contra el municipio de Ibagué por violación de derechos fundamentales a la estabilidad laboral reforzada, al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital, a la familia y a la seguridad social y laboral, por razón de la declaratoria de insubsistencia en su cargo de asesora jurídica del municipio; que por medio de fallo del 30 de enero de 2020, el juzgado segundo civil municipal de Ibagué resolvió negar el amparo solicitado dentro de la acción de tutela, a la cual se le asignó el número de radicado 73001-40-03-002-2020-00014-00; ante el mencionado fallo de tutela negativo la señora Escobar Varón presentó impugnación del mismo; que el juzgado 1º civil del circuito mediante providencia del 27 de febrero de 2020, decretó la nulidad de todo el trámite ordenando vincular a la señora Sonia Alejandro Villanueva Arenas; que nuevamente a través de fallo de tutela del 6 de marzo de 2020, el juzgado segundo civil municipal de Ibagué resolvió negar el amparo solicitado, el cual fuere igualmente impugnado; que mediante fallo de tutela de segunda instancia del 24 de abril de 2020, el juzgado 1º civil del circuito de Ibagué resolvió <i>“Revocar la sentencia proferida por el Juez Segundo Civil Municipal, del 6 de marzo de 2020. 2. Tutelar los derechos fundamentales de la señora Betty Escobar</i>	Documental: copias de la acción, del fallo de tutela del 30 de enero de 2020 proferido por el juzgado segundo civil municipal de Ibagué, de la impugnación elevada por Betty Escobar Varón, del fallo de tutela del 6 de marzo de 2020 por medio del cual el juzgado segundo civil municipal de Ibagué nuevamente negó el amparo y del fallo del 24 de abril de 2020 proferido por el juzgado 1º civil del circuito de Ibagué. (Archivos <u>008</u>, <u>010</u>, <u>011</u> y <u>013</u> del expediente electrónico – Folios 311 a 318 del archivo <u>02RecursoReposicionContraAutoAdmisorioDemandadaBettyEscobar</u> de la carpeta <u>022</u>).

<i>Varón, a la estabilidad laboral reforzada, al mínimo vital, a la familia, al trabajo, y a la seguridad social. 3. Ordenar a la Alcaldía municipal de Ibagué, reintegrar a la accionante a cargo de asesor, código 105, grado 15, a otro equivalente o de superior categoría, con igual remuneración a la que devengaba”</i>	
8.- Que la señora Betty Escobar Varón presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el municipio de Ibagué por medio de la cual solicita que se declare la nulidad de los artículos 23 y 24 del decreto número 1000-0010 del 1º de enero de 2020, proferido por el alcalde de Ibagué, por medio del cual declaró la insubsistencia de Betty Escobar Varón y en su reemplazo se designó en el cargo de asesor, código 105, grado 15 a Sonia Alejandra Villanueva. Por razón de esta acción se adelanta proceso con radicado número 7300133330520200015800 en el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Ibagué, en el cual se admitió demanda el día 4 de septiembre de 2020.	Documental: copia de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho radicada con el número 7300133330520200015800 en el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Ibagué – admisión de la demanda – certificación del 15 de febrero de 2021 proferido por la secretaria del Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Ibagué. (Folios 11 a 54, 308 y 309 del archivo <u>02RecursoReposicionContraAutoAdmisorioDemandadaBettyEscobar</u> de la carpeta <u>022</u> – archivos <u>03Certificacion</u> y <u>02DemandaIntegradaBettyEscobarVsMunicipiolibagué</u> de la carpeta <u>030</u> del expediente electrónico).
9.- Que el municipio de Ibagué formuló acción de tutela contra el Juzgado Primero Civil del Circuito, por medio de la cual pretendía que se revocara o dejara sin efectos el fallo de tutela proferido por ese despacho judicial en la fecha 24 de abril de 2020 dentro de la acción de tutela 2020-00014. Esta acción fue resuelta por el Tribunal Superior de Ibagué, Sala Civil Familia de Decisión por medio de providencia del 21 de agosto de 2021, resolviendo conceder el amparo solicitado y ordenando al Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué proferir un nuevo fallo señalando expresamente el efecto transitorio del amparo allí concedido; que el municipio de Ibagué presentó impugnación contra el anterior fallo, por cuanto estimaba que debía dejarse sin valor ni efecto la sentencia de tutela cuestionada, siendo resuelta esta impugnación por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, a través de fallo del 16 de diciembre de 2020 mediante el cual resolvió revocar la sentencia impugnada y negar el amparo de los derechos invocados por el municipio de Ibagué, dejando en pie el fallo de tutela del 24 de abril de 2020 del Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué	Documental: copia del fallo de tutela del 21 de agosto de 2020 proferido por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, Sala Civil Familia de Decisión dentro de la radicación 73-001-22-13-000-2020-00191-00; copia del fallo de tutela de segunda instancia del 16 de septiembre de 2020 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, radicación 73-001-22-13-000-2020-00191-01 (Folios 327 a 352 del archivo <u>02RecursoReposicionContraAutoAdmisorioDemandadaBettyEscobar</u> de la carpeta <u>022</u> del expediente electrónico).
10.- Que la señora Betty Escobar Varón fue nombrada por la alcaldía de Ibagué como inspectora rural de Coello Cócora el 26 de junio de 1991; que el día 31 de diciembre de 1991 fue nombrada como inspectora municipal de policía de Buenos Aires; que el 23 de septiembre de 1992 fue trasladada al cargo de inspectora de policía de Villarrestrepo; que el 18 de enero de 1993 fue declarada insubsistente por el alcalde	Documental: Expediente administrativo de la señora Betty Escobar Varón del municipio de Ibagué. (Archivo <u>066</u> del expediente electrónico)

municipal; que el 19 de octubre de 1994 fue nombrada como Jefe División E Escala Salarial 10 División Ejecución Fiscal de la Tesorería Municipal; que el 22 de marzo de 1996 se dio por terminado su nombramiento en provisionalidad; que el 8 de mayo de 1996 fue nombrada como asesor Nivel E Escala Salarial 9 adscrito a la Tesorería Municipal; que mediante decreto 000352 del 13 de octubre de 1992 fue suprimido el cargo que venía desempeñando como asesor 105-13; que el 29 de octubre de 1993 se le nombró en provisionalidad en el cargo de Inspector de Profesional Universitario Código 340 Grado 12 de la Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana – Grupo de Justicia y Seguridad; que el 27 de noviembre de 2003 fue nombrada en el Cargo de Asesor, código 105, grado 16 adscrito a la Secretaría Administrativa; que el 31 de diciembre de 2008 mediante decreto No. 11-0819 se dispuso incorporarla a la planta de personal en el cargo de asesor código 105, grado 16	
--	--

8. ACTOS EXPEDIDO EN CUMPLIMIENTO DE FALLO DE TUTELA

El Consejo de Estado ha señalado que los actos administrativos, denominados como de ejecución o de cumplimiento, en los cuales no se contiene una expresión de voluntad de la Administración, sino la orden concreta de un juez, carecen, como regla general, de control por vía de acción. No obstante, el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa ha matizado esta regla, indicando que cuando el origen del acto administrativo es una tutela, sí es factible presentar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho para examinar su legalidad.

En este sentido dicho Tribunal precisó⁶:

“(…)

Es necesario subrayar que si bien esta Corporación ha expresado que los actos administrativos que dan cumplimiento a una decisión judicial son actos de ejecución (sic) y únicamente tendrían control jurisdiccional si suprimen o cambian lo ordenado por la providencia judicial, la verdad es que pese a la impropiedad de la nomenclatura del precedente, sustancialmente lo que está es reconociendo cuál es el tema de controversia en esta clase de acciones, pero de ningún modo descartando ab initio la opción de control”⁷.

Por su parte, la Sección Segunda, Subsección B, mediante Auto del 14 de febrero del 2013⁸, señaló:

“Aunque resulta probado que la resolución objeto de la controversia tiene la connotación de un acto de ejecución, debido a que fue proferida en cumplimiento de una sentencia, es claro que la misma fue impartida en un trámite de tutela, que resulta ser de distinta naturaleza a la acción ordinaria, lo cual hace que sea posible interponer una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 05001233300020120081902 (37432015), Nov. 17/16
⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Auto del 17 de abril de 2013, Demandante: Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL - EN LIQUIDACIÓN), Demandando: Judith Giraldo González, radicado 25000 23 25 000 2010 01143 01,
⁸ Consejo de Estado, Sección segunda, Subsección B, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Auto del 14 de febrero del 2013, Demandante: Caja Nacional de Precisión Social (CAJANAL – EN LIQUIDACIÓN), Demandado: Saturia Elisa Rodríguez de Gómez, radicado: 25000-23-25-000-2011-00245-01(2634-11).

jurisdicción contenciosa, quien es competente para estudiar la legalidad de los actos administrativos.

(...)

En este mismo sentido esta Corporación se ha pronunciado en sentencia del 25 de octubre de 2011⁹:

(...) “Es cierto que la resolución de reconocimiento de la pensión fue expedida en cumplimiento de la sentencia que definió una acción de tutela, en un proceso en que se encontró amenaza o vulneración de derechos fundamentales, no obstante, es importante recordar que la acción de tutela está dirigida a proteger derechos fundamentales, sin que nada obste que el juez competente conozca de las demandas en contra de actos administrativos y decida si estos se ajustan a la legalidad o no.” (...)

Así las cosas, es posible concluir que en casos como el que aquí nos ocupa, el acto administrativo acusado no encaja dentro de los denominados de ejecución y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo, es susceptible del control de legalidad, pues creó, modificó o extinguió una situación jurídica diferente, además de haber sido expedido en acatamiento a un fallo proferido por un juez constitucional en reclamación de derechos fundamentales, que refiere un debate ajeno a la esencia misma del derecho sustancial de naturaleza patrimonial, como lo son las pensiones”.

9. CASO EN CONCRETO

En primer lugar, debe indicarse que por medio de decreto 11-0819 del 31 de diciembre de 2008, proferido por el alcalde de Ibagué se dispuso incorporar a la doctora Betty Escobar Varón en la planta de personal de la administración central municipal de Ibagué, en el cargo de asesor código 105, grado 16, habiéndose posesionado en dicho cargo.¹⁰ Posteriormente, se evidencia que el día 1º de enero de 2020, el alcalde municipal de Ibagué profirió el decreto número 1000-0010 “*por medio del cual se hacen unos nombramientos ordinarios en la Planta de Empleos de la Administración Central Municipal*”. Es así como en los artículos vigésimo tercero y vigésimo cuarto del mentado acto administrativo dispuso:

“ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO: Nombrar en el Cargo de Asesor Código 105 Grado 15, a SONIA ALEJANDRA VILLANUEVA ARENAS identificado con cédula de ciudadanía No. 1.110.457.788, quien desempeñará sus funciones en la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario de la Alcaldía Municipal de Ibagué.

*ARTÍCULO VIGÉSIMO CUARTO: En los términos del artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1083 de 2015 modificado por el artículo 1º del Decreto 648 de 2017, la designación del artículo vigésimo tercero implica la insubsistencia del nombramiento de quien desempeña el cargo, Dra. BETTY ESCOBAR VARÓN identificada con la cédula de ciudadanía No. 65.711.181”.*¹¹

Este acto administrativo fue comunicado a la señora Escobar Varón en la fecha 2 de enero de 2020, razón por la cual dicha persona sintiéndose afectada presentó acción de tutela contra el Municipio de Ibagué, aduciendo la conculcación de sus derechos fundamentales a la estabilidad laboral reforzada, debido proceso, igualdad, mínimo vital, a la familia y seguridad social. Esta acción fue radicada bajo

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “A” Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011) radicación número: 11001-03-15-000-2011-01385-00 actor: Caja Nacional de Previsión Social Cajanal - Eice en Liquidación Acción De Tutela

¹⁰ Folios 27 a 30 del archivo 066 del expediente electrónico

¹¹ Folios 4 y 5 del archivo 005 del expediente digital

el número 2020-00014 y fue denegada por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Ibagué acorde con fallo del 30 de enero de 2020, siendo impugnada por la actora por lo que el Juzgado 1º Civil del Circuito mediante providencia del 27 de febrero de 2020, decretó la nulidad de todo el trámite ordenando vincular a la señora Sonia Alejandro Villanueva Arenas.

Debido a la mencionada nulidad, una vez rehecha la actuación el Juzgado Segundo Civil Municipal nuevamente negó el amparo conforme sentencia del 6 de marzo, siendo impugnada la decisión y llegando al conocimiento del *ad quem*, quién a través de fallo del 24 de abril de 2020, resolvió:

*“1. Revocar la sentencia proferida por el Juez Segundo Civil Municipal, del 6 de marzo de 2020. 2. Tutelar los derechos fundamentales de la señora Betty Escobar Varón, a la estabilidad laboral reforzada, al mínimo vital, a la familia, al trabajo, y a la seguridad social. 3. Ordenar a la Alcaldía municipal de Ibagué, reintegrar a la accionante al cargo de asesor, código 105, grado 15, a otro equivalente o de superior categoría, con igual remuneración a la que devengaba. 4. Conceder, máximo de diez (10) días, para cumplir esta sentencia, contados a partir de la notificación. Mantener el reintegro hasta que la Jurisdicción Contencioso Administrativa decida el control de nulidad y restablecimiento del derecho que demande la accionante o hasta que complete el requisito de semanas de cotización, lo que ocurra primero. 6. Cesar la protección, si la accionante no solicita a Colpensiones, reconocimiento pensional al siguiente día hábil, del cumplimiento de los requisitos de pensión”.*¹²

Es así como en acatamiento del fallo de tutela emitido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué, el alcalde de Ibagué profirió el decreto No. 1000-0308 del 3 de junio de 2020, acto que hoy se demanda y en el que se dispuso:

*“ARTÍCULO PRIMERO: REINTEGRAR a la señora BETTY ESCOBAR VARÓN identificada con cédula de ciudadanía No. 65.711.181 de Ibagué, al cargo de Libre Nombramiento y Remoción Asesor Código 105 Grado 15, hasta que la jurisdicción contencioso administrativa decida sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho o hasta que cumpla con los requisitos para obtener la pensión de vejez o lo que ocurra primero”.*¹³

Así las cosas, el ente territorial accionante estima que el juez primero civil del circuito de Ibagué no podía ordenar el reintegro de la señora Betty Escobar Varón, razón por la cual acude a este medio de control deprecando la nulidad de su propio acto. Lo anterior lo fundamenta en el entendido de que el fallo del 24 de abril de 2020, desconoció el precedente judicial de la Corte Constitucional establecido en la sentencia de unificación de tutela SU-003 de 2018, según el cual la tutela es improcedente para aplicar la estabilidad reforzada en cargos de libre nombramiento y remoción como el ocupado por Betty Escobar, lo cual configura un defecto sustantivo que se ve agravado por el hecho de no haberse justificado de manera suficiente y razonada los argumentos que soportaron su decisión de apartarse del precedente.

Así entonces, debe indicarse que el cargo desempeñado por Betty Escobar Varón, asesor código 105 grado 15 reviste la naturaleza del libre nombramiento y remoción, sin que sobre este hecho exista controversia entre las partes. En efecto, ello se infiere del decreto No. 1000-0192 del 8 de marzo de 2019, manual específico de

¹² Folios 7 y 8 del archivo 013 del expediente electrónico

¹³ Folio 5 del archivo 005 del expediente electrónico

funciones y competencias laborales para la planta de empleos de la alcaldía municipal de Ibagué,¹⁴ en el cual se detalla la naturaleza jurídica del mismo.

En vista de lo anterior, se aprecia que el argumento esencial de la parte actora radica en que el Juez Primero Civil del Circuito de Ibagué en su sentencia de tutela del 24 de abril de 2020, desconoció el precedente judicial establecido por la Corte Constitucional en la sentencia SU-003 de 2018. Por lo tanto, resulta evidente que la inconformidad de la parte actora se dirige esencialmente contra la sentencia de tutela -fundamento del acto administrativo demandado- y por la que considera que el expedido se encuentra viciado al no haber sido proferido conforme al ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas debe indicarse que a grosso modo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como objeto que se declare la nulidad de actos administrativos que, entre otras causales, infringen normas de carácter superior, por lo que su fin es preservar la legalidad y la integridad del orden jurídico. De lo anterior deviene que su razón de ser radica en la defensa de la legalidad, sin que prima facie, esté instituido para el análisis constitucional de los actos administrativos.

Sin embargo, se advierte que conforme lo preceptuado por el Consejo de Estado, los actos administrativos que dan cumplimiento a fallos de tutela en principio no serían pasibles de control por vía de nulidad y restablecimiento del derecho, no obstante, en cuanto el acto administrativo acusado cree, modifique o extinga una verdadera situación jurídica, resulta susceptible del control de legalidad siempre y cuando se demuestre que conculcó el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, atendiendo lo antes expuesto y como quiera que la accionada expidió el acto demandado en cumplimiento de una orden constitucional - sentencia de tutela del 24 de abril de 2020- es claro que la misma hizo tránsito a cosa juzgada y por ende debe considerarse como definitiva e inatacable, salvo que se demuestre ante un juez constitucional la existencia de un error material o de derecho que la afecte. Lo anterior implica que vez que se dicta una sentencia de tutela y la misma queda en firme, no puede ser revisada o modificada por el mismo juez o por otro, a menos que exista una causal específica para hacerlo. Es así, como con el objeto de que se revocara este fallo por considerarlo viciado de un defecto sustantivo, que el Municipio de Ibagué acudió a una acción de tutela contra la providencia proferida por el Juez Primero Civil del Circuito de Ibagué.

Esta acción constitucional contra el cuestionado fallo, fue negada en segunda instancia por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien consideró lo siguiente en relación con el amparo solicitado:

“5.2. Bajo esa perspectiva, en el caso bajo estudio el fraude a la ley no se configuró en la sentencia de tutela cuestionada, en primer lugar, porque la decisión de amparar los derechos fundamentales de Betty Escobar Varón estuvo sustentada en los presupuestos contemplados en el fallo de unificación SU-003 de 2018, para el otorgamiento de la protección laboral reforzada a favor de los “pre-pensionados” cuya vinculación laboral con el Estado fuese de “libre nombramiento y remoción”. Al respecto, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué halló probado que a la

¹⁴ Folios 28 a 35 del archivo 008 del expediente electrónico – folios 80 a 85 del archivo 02 de la carpeta 022

prenombrada señora le faltaban más de 70 semanas para obtener la pensión de jubilación y contaba con 55 años de edad, de ahí que conforme al precedente en mención, merecía la salvaguarda de sus garantías, y por ende, el reintegro al empleo que ejercía o a otro equivalente o de mejor categoría”.¹⁵

En consecuencia, con base en lo anterior, se puede concluir que la interpretación del precedente judicial efectuada en la sentencia SU-003 de 2018 por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué fue correcta y en consonancia con lo dispuesto por el máximo Tribunal Constitucional Colombiano, sin que la parte actora haya demostrado ni en sede constitucional ni en esta instancia que se hubiese desconocido la regla jurisprudencial.

En efecto, la mencionada regla establecida por la Corte Constitucional para la protección laboral a favor de los “*prepensionados*” establece:

“Acreditan la condición de “prepensionables” las personas vinculadas laboralmente al sector público o privado, que están próximas (dentro de los 3 años siguientes) a acreditar los dos requisitos necesarios para obtener la pensión de vejez (la edad y el número de semanas -o tiempo de servicio- requerido en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida o el capital necesario en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad) y consolidar así su derecho a la pensión”.¹⁶

En el anterior entendido y luego de analizada la sentencia en su integridad, es claro para el despacho que la misma aplica para todo servidor público, incluidos los de libre nombramiento y remoción; en este entendido, la Corte Constitucional precisó - y de ahí la confusión de la parte actora- que las personas que ostenten cargos con esa naturaleza no gozan de estabilidad cuando el único requisito faltante para acceder a la pensión de vejez es el de la edad, situación en la cual la señora Betty Escobar Varón no se encontraba en el momento de proferirse el fallo de tutela (24 de abril de 2020), teniendo en cuenta que no contaba ni con la edad ni con las semanas de cotización requeridas,¹⁷ resultando claro que dentro de los 3 años siguientes cumpliría con dichos requisitos, razones estas plenamente probadas en la acción constitucional y en la presente actuación, y que hacen que la decisión adoptada por el juez constitucional, encuadrara dentro de la citada regla jurisprudencial y por ende era merecedora de la estabilidad laboral reforzada.

En virtud de lo anterior, se tiene acreditado que el decreto 1000-0308 del 3 de junio de 2020, proferido por el alcalde municipal de Ibagué y por medio del cual ordenó reintegrar a la señora Betty Escobar Varón en el cargo de libre nombramiento y remoción asesor código 105 grado 15, “*hasta que la jurisdicción contencioso administrativa decida sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho o hasta que cumpla con los requisitos para obtener la pensión de vejez o lo que ocurra primero*”¹⁸ no constituye un acto administrativo viciado de causal de ilegalidad alguna sino que conforma el cumplimiento efectivo y en debida forma de una decisión judicial sin que se advierta en el mismo reparo alguno, sea de índole constitucional o legal.

¹⁵ Folios 348 y 349 del archivo 02RecursoReposicionContraAutoAdmisorioDemandadaBettyEscobar de la carpeta 022 del expediente electrónico

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-003-18. M.P. Carlos Bernal Pulido

¹⁷ Folios 36 a 55 del archivo 008 del expediente electrónico

¹⁸ Folio 5 del archivo 005 del expediente electrónico

De otro lado, se aprecia que la señora Betty Escobar Varón presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Municipio de Ibagué mediante la cual solicita que se declare la nulidad de los artículos 23 y 24 del decreto número 1000-0010 del 1º de enero de 2020, proferido por el alcalde de Ibagué, por medio del cual declaró su insubsistencia y en su reemplazo se designó en el cargo de asesor, código 105, grado 15 a Sonia Alejandra Villanueva, por lo que por razón de esta acción se adelanta proceso con radicado número 7300133330520200015800 en el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Ibagué, en el cual se admitió demanda el día 4 de septiembre de 2020. Lo anterior conlleva a que la jurisdicción contencioso administrativa ya se encuentra analizando la legalidad de la declaratoria de insubsistencia de la señora Escobar Varón, por lo que será el juez natural quien en últimas determine si la misma fue o no acorde con el ordenamiento jurídico.

Razones entonces las anteriores por las cuales el despacho negará las pretensiones de la demanda.

10. RECAPITULACIÓN

En conclusión y de acuerdo con lo señalado en precedencia se negarán las pretensiones de la demanda, ello en razón a que no se probó vicio de ilegalidad alguno en el cuestionado decreto 1000-0308 del 3 de junio de 2020, siendo que el mismo constituye un acto administrativo que dio efectivo cumplimiento a un fallo de tutela, siendo razonable y respetuoso de la decisión judicial constitucional, la cual aplicó en debida forma la regla jurisprudencial instituida en la sentencia SU-003 de 2018 por la Corte Constitucional.

11. COSTAS.

El artículo 188 del C.P.A.C.A. sobre la condena en costas señala, que en la sentencia se dispondrá sobre ellas, cuya liquidación y ejecución se regirá por las normas del Código de Procedimiento Civil; pese a ello y, como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C.G.P. dispone, que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

De otro lado en relación con las agencias en derecho, en el presente caso se observa que pretensiones fueron despachadas de manera negativa, razón por la cual de conformidad con con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte demandante, **en la suma equivalente al 4% de lo pretendido.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

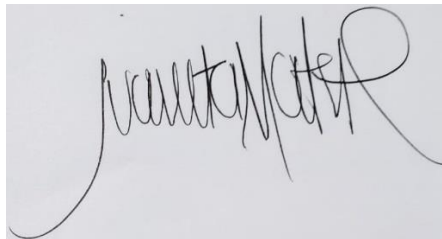
PRIMERO.- NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- CONDÉNESE en costas a la parte accionante de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del C. G. P, para lo cual se fija la suma equivalente al 4% de lo pedido como agencias en derecho.

TERCERO.- Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo dispuesto en los artículos 203 y 205 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la 2080 de 2021.

CUARTO.- En firme este fallo, archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes', written over a light blue rectangular background.

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ**