

17001-23-33-000-2017-00412-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, veinte (20) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 071

Con fundamento en los artículos 243 inciso 1° y 247 numerales 1 y 2 de la Ley 1437/11 (modificados, en su orden, por los artículos 62 y 67 de la Ley 2080/21), por su oportunidad y procedencia, **CONCÉDESE** en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia dictada por esta Corporación, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **JUAN PABLO DUQUE CARDONA Y OTROS** contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**.

En firme esta providencia, **REMÍTASE** el expediente al H. Consejo de Estado para que allí se provea lo de ley.

NOTIFÍQUESE

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large circular loop followed by several vertical and diagonal strokes, representing the name Augusto Morales Valencia.

AUGUSTO MORALES VALENCIA

Magistrado

17001-23-33-000-2018-00051-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO dos mil veintitrés (2023)

S. 019

La Sala 4ª de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Caldas, integrada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA, procede a dictar sentencia de primer grado dentro del proceso **CONTRACTUAL** promovido por el **MUNICIPIO DE MANIZALES** contra **INFOTIC S.A., SITT Y CIA S.A.S., SUITCO S.A. y SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

ANTECEDENTES

PRETENSIONES

Pretende la parte demandante, se declare:

‘1 ... que INFOTIC S.A. incumplió el contrato estatal denominado convenio concesión N° 170517385, actualmente vigente, celebrado el 17 de mayo de 2007 con el Municipio de Manizales; por negarse a distribuir y transferir, entregar o pagar al ente territorial los valores que corresponden por especies venales tal como se acordó en las cláusulas V y X literal A numeral 13 del contrato el día 17 de Mayo de 2007.

2. Que como consecuencia del incumplimiento se DECRETE la TERMINACIÓN del convenio concesión No. 170517385 suscito entre el Municipio de Manizales e INFOTICA S.A y en estado de liquidación.

3. DECLÁRESE la existencia de un saldo a favor del Municipio de Manizales por valor de DOS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS VEINTISIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA PESOS (\$2.383'427.740) a Septiembre 30 de 2017 (valor que señala la Contraloría General del Municipio como hallazgo fiscal del ente territorial en la página 36 del informe integral de auditoría 2007-2016 aportado a la demanda), y los demás valores que se causen desde esta fecha y hasta la liquidación del convenio de concesión.

4. CONDÉNESE solidariamente a las sociedades INFOTIC S.A, SUITCO S.A y SITT Y CIA S.A.S, al pago de la suma anterior y al pago de las demás sumas percibidas por especies venales (licencia de tránsito, licencia de conducción, placas carro, placa moto, Formulario Único Nacional FUN (la especie venal FUN...hasta el 1º de Octubre de 2009, fecha en que la Resolución 4775 del ministerio de Transporte dispuso que en adelante sería gratuito)) no entregadas al Municipio de Manizales debidamente INDEXADAS, dese el 15 de mayo de 2007 en adelante y las que se causen hasta la liquidación del convenio de concesión 070517385.

5. CONDÉNESE a las sociedades INFOTIC S.A., SUITCO S.A. y SITT Y CIA S.A.S. al pago de los intereses de **mora** generados a partir del momento en que INFOTIC S.A debió realizar los traslados al municipio de Manizales, a la tasa más alta permitida por la legislación.

6. Que se haga efectivo el 100% del amparo de cumplimiento del contrato contenido en la garantía No. 12-44-101105897 expedida por Seguros del Estado S.A, y se ordene a esta Compañía a pagar la suma asegurada en forma inmediata.

7. Que se ORDENE el registro de la sentencia en las matrículas mercantiles de la Cámara de Comercio de las sociedades INFOTIC S.A., SUITCO S.A. y SIIT (sic) Y CIA S.A.S.

8. Que como consecuencia de las pretensiones 1 y 2, se LIQUIDE JUDICIALMENTE el convenio de concesión No. 070517385 suscrito entre INFOTIC S.A. y el Municipio de Manizales.

9. Que se CONDENE a la parte demandada al pago de las costas procesales /fls. 6 vto a 7 vto supra cdno 1).

CAUSA PETENDI

Se narra, en suma:

- El 17 de mayo de 2007, el MUNICIPIO DE MANIZALES e INFOMANIZALES (hoy INFOTIC S.A.), suscribieron el Convenio Interadministrativo N° 070517385, cuyo objeto fue concesionar la modernización y optimización de la gestión de los servicios administrativos de la Secretaría de Tránsito de Manizales; y en cuanto a la forma de pago, se dispuso que un 70% correspondería a INFOTIC y un 30% al MUNICIPIO DE MANIZALES, porcentajes que serían liquidados de manera diaria por la entidad financiera que realizara el recaudo de los dineros que cancelaran los usuarios del servicio.
- Dentro de las obligaciones pactadas, también se indica, los gastos que ocasionaran las especies venales (entendidas como licencias de conducción, licencias de tránsito, placas de carro y moto y Formulario Único nacional -FUN), debían ser asumidas por INFOTIC S.A.
- En el año 2016, continúa la parte actora, la Oficina de Control Interno del MUNICIPIO DE MANIZALES llevó a cabo una auditoría al convenio, la que determinó que la obligación estaba siendo incumplida; en igual sentido, la Contraloría General del Municipio de Manizales en informe presentado el 20 de diciembre de 2016, halló que a los dineros producto de las especies venales generados de manera diaria, no se les estaba aplicando la dispersión pactada (30% para el municipio y 70% para el concesionario), sino que se estaban pasando directamente al CONSORCIO SERVICIOS DE TRÁNSITO DE MANIZALES -STM, con quien INFOTIC S.A. suscribió una alianza estratégica para desarrollar el convenio.

- INFOTIC S.A. informó, en respuesta a lo anterior, que fue voluntad del MUNICIPIO DE MANIZALES dejar el 100% de estos ingresos para el concesionario, sustentando su posición en dos oficios enviados por el ente territorial al banco encargado del recaudo; no obstante, para la Contraloría, INFOTIC S.A. no podía desconocer la dispersión o manera de distribuir los recursos pactados en el acuerdo contractual, por lo que formuló hallazgo por la suma de \$ 2.780'665.697, sin indexar.
- Dicho incumplimiento ha sido reiteradamente denunciado por el interventor en los comités, y ello es tan evidente, expone la parte actora, que desde el mes de junio de 2017 INFOTIC S.A. se negó a firmar las actas de interventoría. También adujo que INFOTIC S.A. reconoció incluso en Oficio CJ 1776 de 2 de junio de 2017, dirigido al alcalde municipal, que existe una dispersión de recursos diferente a la inicialmente pactada.
- Dijo igualmente la entidad querellante, que INFOTIC S.A., presentó garantía de cumplimiento del convenio, la que suscribió con SEGUROS DEL ESTADOS S.A. por valor de \$ 1.780'000.000.
- Una vez conocido el informe de la contraloría, el MUNICIPIO DE MANIZALES inició las actuaciones administrativas tendientes a declarar el incumplimiento del contrato, actuación adelantada por el Secretario de Tránsito y Transporte municipal en virtud de un acto de delegación para la totalidad de las actuaciones inherentes a los procesos contractuales; Sin embargo, la actuación fue declarada nula porque fue adelantada por quien ostentaba de forma simultánea las condiciones de representante del municipio y de supervisor del convenio, vulnerando con ello el principio de imparcialidad.
- EL MUNICIPIO DE MANIZALES, señaló, inició una segunda actuación administrativa que suspendió posteriormente en la etapa de descargos, para someter el litigio a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

CONTESTACIONES AL LIBELO DEMANDADOR

- La sociedad INFOTIC S.A. se opuso a las pretensiones de la municipalidad demandante con el escrito de folios 400 a 422 del cuaderno principal.

Realizando una amplia disertación sobre las diferencias conceptuales que existen entre los ‘contratos estatales’ y los ‘convenios interadministrativos’, anotó que la parte demandante alude indistintamente a ambas, señalando que en el caso concreto se trata de un ‘convenio’ y no de un contrato.

Refirió que de los documentos aportados por la parte demandante se extracta que INFOTIC se halla a paz y salvo con el municipio por la obligación objeto de controversia; además, en los informes de interventoría firmados entre mayo de 2007 y noviembre de 2016, se dejó sentado el cumplimiento total de esta obligación. Indicó que la oficina de control interno del municipio no tiene dentro de sus atribuciones la de control fiscal, por lo que su informe usurpa funciones que corresponden a la Contraloría que, para entonces, ya había iniciado una auditoría formal; en todo caso, consideró, los informes preliminares de control interno no pueden ser tenidos como plena prueba, y al no haber sido acompañados de otro medio de convicción, carecen de sustento para acreditar el presunto incumplimiento alegado por la parte demandante.

Aludió este sujeto pasivo de la acción, que existen actos administrativos suscritos por el Tesorero municipal y el Secretario de Tránsito en los que se ordenó realizar la dispersión de los recursos del convenio en la forma que ahora es reprochada por el municipio, actos que no han sido enjuiciados ni declarados nulos, por lo que la dispersión corresponde a una orden del municipio de Manizales, al paso que, aclara, en contravía de lo expresado por el MUNICIPIO DE MANIZALES, que la Contraloría municipal indicó que no conoció dichos actos administrativos, ni fueron tenidos en cuenta en su análisis final. En este contexto, expresó que INFOTIC S.A. no podía sustraerse del cumplimiento de una orden emanada de la entidad territorial, donde se expresa la voluntad estatal, más aún cuando en el convenio se pactó que las órdenes del interventor constarían por escrito.

Explicó luego que el interventor estimó necesario establecer una mesa de trabajo que no ha concluido, en la que se pretendía hallar una interpretación común de las partes a esta situación, por lo que le resulta extraño que, sin haber finiquitado esta gestión, el municipio haya promovido la acción contractual; así mismo, que el hecho de que INFOTIC S.A. no haya suscrito algunas actas, no

obedeció a una voluntad de esta entidad, sino a expresa instrucción del Secretario de Tránsito municipal, quien instruyó a la entidad para que, a partir del mes de octubre de 2017, dichos documentos fueran firmados únicamente por el supervisor del contrato.

Volviendo sobre la auditoría llevada a cabo por la Contraloría del Municipio de Manizales, precisó que esta decidió abrir un proceso de responsabilidad fiscal al gerente de INFOTIC por el presunto detrimento patrimonial que afectaba esa empresa, por lo que se preguntó que si a juicio del ente de control el daño patrimonial recayó sobre INFOTIC, no existe razón para que el MUNICIPIO DE MANIZALES endilgue en esta demanda la obligación de pago a esta entidad. Acotó que la municipalidad demandante ha sido renuente a ejecutar los planes de mejoramiento que sobre este punto arrojó el informe de la Contraloría y que corresponden tanto al municipio como a INFOTIC, a tal punto que hasta ahora (entiéndase el momento de contestación del libelo demandador), solo se han realizado 2 mesas de trabajo, en tanto que lo pretendido por el municipio de Manizales es retrotraer los efectos de 2 actos administrativos que profirieron, desconociendo la presunción de legalidad que los arropa.

Argumentó que no existe prueba, ni una metodología clara, que permitan determinar el monto de la supuesta afectación patrimonial alegada por el MUNICIPIO DE MANIZALES, y los informes preliminares de la Contraloría no tienen la connotación de una prueba suficiente ni definitiva, como ya lo ha esbozado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente mencionó, que nadie puede beneficiarse de la propia culpa, por lo que el municipio no puede alegar un incumplimiento que proviene del acatamiento de los actos proferidos por esa entidad territorial, reiterando que la cuenta bancaria a la que ingresan los recursos del convenio es del MUNICIPIO DE MANIZALES, por lo que INFOTIC no tiene la posibilidad de alterar o modificar la dispersión de los recursos.

Por último la entidad enjuiciada propuso como excepciones de mérito las que denominó de 'CUMPLIMIENTO', iterando que las obligaciones surgidas del acuerdo se han observado de forma cabal, y 'PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS', por la existencia de instrucciones del Tesorero

municipal y secretarios de despacho a la entidad bancaria depositaria de los recursos, ordenando hacer la dispersión en la forma reprochada, actos que se mantienen vigentes.

➤ **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** también se opuso a las pretensiones de la parte demandante con el escrito de folios 425 a 440 del cuaderno principal, basando su defensa en las excepciones que tituló ‘VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA A SEGUROS DEL ESTADO S.A. POR PARTE DEL MUNICIPIO DE MANIZALES’, en tanto afirmó el municipio en la demanda haber iniciado un procedimiento administrativo con el cual pretendía declarar el incumplimiento del convenio, el mismo que hasta el momento no ha sido decidido, como tampoco han sido resueltos los planteamientos de defensa que la aseguradora propuso en ese escenario; ‘PLEITO PENDIENTE ENTRE LAS PARTES’, por la existencia de un trámite administrativo enunciado; ‘INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO GARANTIZADO POR SEGUROS DEL ESTADO S.A.’, a raíz de que el MUNICIPIO DE MANIZALES a través de 2 actos administrativos indicó cómo se deben manejar los recursos de las especies venales, los que fueron aportados como prueba por la misma parte actora; ‘EN CASO DE EXISTIR INCUMPLIMIENTO, EL MISMO NO ES TOTAL SINO PARCIAL’, lo que deriva de las actas en las que se demuestra que existen obligaciones cumplidas en su totalidad; ‘COMPENSACIÓN’, con base en las sumas de dinero que el municipio adeude a la aseguradora fundamentado en el mismo instrumento negocial; ‘INOPERANCIA DEL AMPARO DE CUMPLIMIENTO OTORGADO EN LA PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO ESTATAL NRO. 12-44-101105897’, atendiendo a la falta de demostración de los perjuicios alegados; ‘TERMINACIÓN AUTOMÁTICA DEL CONTRATO DE SEGURO POR AGRAVACIÓN DEL ESTADO DE RIESGO’, fundada en que el asegurado no dio aviso del siniestro dentro de la oportunidad pactada en el artículo 1060 del Código de Comercio; ‘AUSENCIA DE COBERTURA POR OPERANCIA DE UNA EXCLUSIÓN’, porque si el convenio se estaba incumpliendo desde el principio, el MUNICIPIO DE MANIZALES debió reportar el incumplimiento, lo que solo lo hizo desde 2016, dando lugar a una culpa exclusiva de la víctima; ‘LÍMITE DE VALOR ASEGURADO’, en los términos del artículo 1079 de la ley comercial; y la ‘GENÉRICA’.

➤ Las sociedades **SUITCO S.A.** y **SITT Y CIA S.A.S. (integrantes del CONSORCIO SERVICIOS DE TRÁNSITO DE MANIZALES -STM)** contestaron de manera conjunta la demanda con el escrito que reposa de folios 450 a 478 del cuaderno principal, manifestando su oposición a las pretensiones de la municipalidad, para lo cual indicaron que no hacen parte del convenio que suscitó la demanda; además, porque INFOTIC S.A. no lo ha incumplido, pues la dispersión de los recursos provenientes de las especies venales se ha efectuado en la forma pactada, y de la manera dispuesta por el MUNICIPIO DE MANIZALES mediante actos administrativos que conservan vigencia.

Expresaron que en su caso hay falta de legitimación en la causa por pasiva de tipo material, por cuanto no fueron parte del convenio interadministrativo suscrito entre INFOTIC y el MUNICIPIO DE MANIZALES, y en virtud del principio de relatividad de los contratos estatales, no surgen para estas sociedades derechos y obligaciones de ese instrumento negocial. Anotaron, adicionalmente, que en la actualidad la empresa SUITCO S.A. ya no hace parte del consorcio en mención, que cambió su composición.

Propusieron las excepciones que denominaron, ‘INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL PORQUE INFOTIC SE BASÓ EN EL OFICIO TGM 158 07 DE 22 DE MAYO DE 2007 Y EL INSTRUCTIVO DE PARAMETRIZACIÓN DE INGRESOS POR CONCEPTO DE ESPECIE VENAL LICENCIA DE CONDUCCIÓN, QUE SON ACTOS AMINISTRATIVOS QUE GOZAN DE PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD’, aduciendo que el municipio pretende desconocer 2 actos administrativos en los cuales señaló que el 100% de los recursos correspondientes a las especies venales debían ingresar a INFOTIC, por lo que la forma en la que se dispersan los recursos no obedece a un capricho sino a sendos actos proferidos por el municipio demandante; ‘INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL PORQUE LA ACTUACIÓN DE INFOTIC SE BASÓ EN EL COMPORTAMIENTO CONTRACTUAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 070517385’, exponiendo que, después de casi 10 años de ejecución del convenio sin reproche del municipio, ahora pretende desconocer sus propios actos en abierta contradicción con el principio de buena fe que orienta las relaciones contractuales, pues durante dicho lapso ejecutó actos que crearon confianza en las partes del contrato, en el sentido de

que la parametrización de los recursos provenientes de especies venales se haría en un 100% para INFOTIC.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Intervinieron en su orden:

➤ **SEGUROS DEL ESTADO S.A. /fls. 794-800/:** Expresó que no se presentó el incumplimiento alegado por el municipio, toda vez que tan solo a 5 días de suscribirse el convenio hubo instrucción del tesorero de Manizales al Banco Popular para que hiciera la dispersión de los recursos provenientes de las especies venales directamente al prestador de los servicios de tránsito; además, que no es lógico que si el convenio se firmó en 2007 y se desarrolló con normalidad, tan solo 9 años después el municipio haya advertido el supuesto incumplimiento, reiterando que la forma en la que se dispersaban los recursos provenientes de las especies venales estaba soportada en actos administrativos del propio ente territorial. Agregó que de concluirse que hubo incumplimiento, operó la culpa exclusiva del MUNICIPIO DE MANIZALES, lo que da lugar a una exclusión de la póliza de seguros, fuera de la agravación del estado de riesgo y la compensación frente a cualquier suma que el municipio se encuentre pendiente por pagar.

➤ **SITT Y CIA y SUITCO S.A. /fls. 802-809/:** Expusieron que no existe obligación de INFOTIC de transferir recursos al MUNICIPIO DE MANIZALES por concepto de especie venal, ya que existen diferencias entre los conceptos de especies venales e insumos de especies venales, estos últimos que no hacen parte del esquema de dispersión pactado, fuera de ello, fue el MUNICIPIO DE MANIZALES quien expidió dos actos administrativos que señalaron la manera en la que debía hacerse la dispersión o distribución de recursos, por lo que la forma en la que se ha llevado a cabo, responde a la instrucción del ente territorial. Anotaron que la cláusula X del convenio en su numeral 13 no establece una obligación de dispersión de recursos como la pretendida por el ente territorial, quien, además, busca desconocer dos actos administrativos en los cuales dio indicaciones expresas de la manera como debían distribuirse los recursos por

concepto de especies venales. Insistieron en la falta de legitimación en la causa por pasiva, al tiempo que refirieron que el MUNICIPIO DE MANIZALES no aportó elementos de juicio que permitan probar el supuesto perjuicio causado.

➤ **INFOTIC /fls. 810-818/:** Indicó nuevamente que los informes de la Contraloría municipal no constituyen plena prueba del supuesto incumplimiento contractual, sin que sea posible predicar de INFOTIC una desatención en la obligación de pago, habida consideración que la cuenta bancaria está en cabeza del municipio y no de esa entidad, recabando en que ha cumplido a cabalidad con el convenio interadministrativo, lo que se demuestra con las actas e informes de interventoría. Dijo una vez más que la distribución de los recursos en la forma que ahora se reprocha, halla sustento en dos actos administrativos proferidos por el MUNICIPIO DE MANIZALES que no han sido anulados por un juez, además que la Contraloría manifiesta que no tuvo conocimiento de dichos actos por lo que no los incluyó en su informe, lo que también fue confirmado por los testigos.

Finalmente, refiriéndose a la prueba testimonial, expresó que ninguna de las declaraciones permite establecer de forma concreta que el convenio fue incumplido.

➤ **MINISTERIO PÚBLICO /fls. 819-838/:** en su concepto, señala que el Tribunal debe acceder a las pretensiones del MUNICIPIO DE MANIZALES.

De entrada, y pese a que señala que las partes utilizaron la figura del convenio interadministrativo, realmente lo pactado es un contrato de concesión que no debió adjudicarse mediante contratación directa, sino por medio de licitación pública. Consideró, de igual modo, que las pruebas que obran en el plenario permiten concluir que en el convenio interadministrativo no se cumple con la dispersión de recursos pactada, produciendo una disminución en lo recaudado por el MUNICIPIO DE MANIZALES, al tiempo que se acrecientan los ingresos del contratista, lesionando de esta manera el patrimonio público. Con respecto a los dos oficios esgrimidos por la parte demandada, estimó el señor Procurador en su vista pública, que aun cuando se consideraran actos administrativos, no pueden modificar el convenio, por cuanto sus cláusulas gozan de obligatoriedad.

➤ **MUNICIPIO DE MANIZALES /fls. 839-846/:** Reiteró en que INFOTIC debe asumir los costos derivados de las especies venales, y no hacerlo, acarrea el incumplimiento del acuerdo contractual, al tiempo que aclaró que el sistema informático denominado QUIPUX, que es el que sirve para hacer la distribución diaria de recursos, es operado por el CONSORCIO SERVICIOS DE TRÁNSITO DE MANIZALES -STM, subcontratado por INFOTIC S.A.

Respecto a los oficios que refiere la parte demandada, señaló que no tienen la potencialidad de modificar el contrato, e INFOTIC tiene la competencia para modificar el software, aun cuando lo haya subcontratado; y frente al instructivo de parametrización expedido por el interventor del contrato, señaló que este es irregular, pues la única forma de adicionar el contrato es con un otrosí, además que el interventor no contaba con esa potestad.

Finalmente acotó que existen oficios en los que INFOTIC acepta que la parametrización del sistema se está haciendo de tal forma que la distribución de recursos es diferente a la inicialmente pactada.

CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

Pretende por modo el MUNICIPIO DE MANIZALES, se declare que INFOTIC S.A. incumplió el Convenio (entiéndase contrato) Interadministrativo N° 070517385 de 2007 suscrito entr ambas partes, específicamente en lo relacionado con la distribución de los dineros producto de especies venales y, en consecuencia, se disponga el pago de los dineros que dejó de percibir por dicho concepto, se declare la terminación y se haga la liquidación judicial del acto negocial.

PROBLEMAS JURÍDICOS

Atendiendo a la fijación del litigio, los problemas jurídicos a resolver se contraen a la dilucidación de los siguientes interrogantes:

- *¿Cuál era el esquema de distribución o dispersión de los ingresos por concepto de especies venales generados en desarrollo del Convenio Interadministrativo N° 070517385, suscrito entre el MUNICIPIO DE MANIZALES e INFOMANIZALES S.A (hoy INFOTIC S.A.)?*
- *¿Existía obligación a cargo de INFOMANIZALES S.A. (hoy INFOTIC S.A.) de transferir por dicho concepto algún monto a favor del MUNICIPIO DE MANIZALES, y en caso tal, cuál era dicho porcentaje?*

En caso afirmativo,

- *¿Incumplió INFOTIC S.A. dicha obligación?*
- *¿Qué relación jurídica pudo surgir entre el municipio de Manizales y las firmas SITT y cía SAS y SUITCO S.A frente al convenio 070517385? ¿Éstas debían garantizar alguna participación directa en favor del municipio de Manizales?*

De hallarse incumplimiento,

- *¿Qué sumas deben restituirse al ente territorial demandante, y a cargo de quién?*
- *¿Procede hacer efectiva la garantía de amparo de cumplimiento del convenio interadministrativo en mención, expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A.?*

EXORDIO

A manera de introducción a las consideraciones que servirán de sustentáculo a lo que constituye el *busilis* de la controversia, es del caso hacer claridad sobre la manifestación que hizo en su vista el ministerio público sobre el cuestionamiento que hace de tratarse el *sub-lite* de un contrato de concesión que requería de licitación pública, y no propiamente de un convenio. Al efecto,

esta Sala Colectiva de Decisión acudirá como soporte a lo que ha expuesto el Supremo Tribunal de lo contencioso administrativo.

En efecto, de tiempo atrás la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido plenos efectos obligacionales a los ‘contratos’ interadministrativos, y ha perfilado sus características, algunas de las cuales resultan pertinentes frente al tema litis¹:

“(…)

En tal sentido, si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, “convenios interadministrativos”, para calificar otro tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza y efectos -como los acuerdos interorgánicos y como aquellos en los que se presenta un concurso de voluntades, pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente- en realidad, los ‘convenios’ en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica. Así, el principal efecto de los “convenios interadministrativos”, al igual que el de los demás contratos, es el de crear obligaciones que sólo se pueden invalidar o modificar por decisión mutua de los contrayentes o por efecto de las disposiciones legales, tal y como claramente lo dispone el artículo 1602 del Código Civil; se advierte entonces que si en un convenio o contrato interadministrativo debidamente perfeccionado, en el cual han surgido las obligaciones correspondientes, una de las partes no cumple con los compromisos que contrajo, tal parte está obligada a responder por ello, salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida... /Resalta el Tribunal/.

Más adelante precisó sobre las características de esta institución:

“(…) se puede señalar que los convenios o contratos interadministrativos tienen como características principales las siguientes: (i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales” /Destacados fuera del texto/.

La Sala de Consulta y Servicio Civil también se ha ocupado del tema, y ha hecho así mismo clara distinción entre lo que son ‘convenios’ y ‘contratos’ interadministrativos. En tal sentido se pronunció en concepto de 26 de julio de 2016 con ponencia del Consejero Álvaro Namén Vargas (Exp. 11001-03-06-000-2015-00102-00 (2257):

“ (…)

Si bien las nociones “contrato” y “convenio” interadministrativo tienen notas comunes como la de ser acuerdos de voluntades generadores de obligaciones entre entidades estatales, también resulta incontrovertible que tienen naturaleza, finalidad y características disímiles como son:

- a. El objeto de los contratos lo constituyen obligaciones de contenido patrimonial y, por lo mismo, son onerosos, lo que implica el gravamen de cada parte en beneficio de la otra. En el contrato, como verdadero acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, las partes actúan con intereses disímiles y contrapuestos; la entidad estatal contratante en un interés público, la entidad estatal contratista en su propio interés específico económico o de índole privado (es claro que una entidad estatal, puede y debe obtener ganancias, o generar valor respecto de su patrimonio, productos o actividad, si así lo autoriza su objeto social, o las funciones que le haya otorgado la ley);
- b. Los convenios no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia) y su objeto es ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio; es decir, las partes tienen intereses convergentes, coincidentes o comunes (cumplimiento de funciones administrativas o prestación de servicios a su cargo que coinciden con el interés general) y cooperan para alcanzar en forma eficaz la finalidad estatal prevista en la Constitución o la ley sin que por esto se reciba por ninguna de ellas el pago de un precio o contraprestación;

- c. Los intereses de los que son titulares las partes (entidades públicas contrayentes) y las finalidades que persiguen alcanzar, en virtud del ánimo de cooperación, indican que en los convenios las partes se relacionan en un paralelismo de intereses bajo un ámbito o posición de igualdad o equivalencia, en tanto que los contratos, dados los intereses y finalidades analizadas, se desarrollan en un ámbito de preeminencia o superioridad jurídica de la entidad estatal contratante respecto de la entidad contratista y, por lo mismo, podrá haber prerrogativas a favor de una de las partes. De esta manera, en el contrato “se puede identificar contratante y contratista, y el segundo, aunque persona pública, tiene intereses y está en un mercado de forma similar a como lo hace un particular”.⁵⁶ (56 SANTOS Rodríguez, Jorge Enrique, op. cit., pág. 11.)
- d. La expresión “entidad ejecutora” utilizada por la Ley 1150 de 2007, no es una simple modificación de forma ni resulta intrascendente, sino que se trata de un cambio sustancial e importante, por cuanto implica, de una parte, que la actividad del proponente (entidad estatal) en todos los casos debe ser congruente con el objeto del contrato interadministrativo a celebrar; y de otra, que cuando sea el resultado de una licitación pública o selección abreviada, debe aquel someterse a las reglas fijadas por la Administración en la respectiva modalidad por convocatoria pública, de manera que, en virtud del derecho de igualdad que rige los procedimientos de selección, no puede alegar excepciones o tratos diferentes por su condición de entidad estatal, ya que simplemente será un proponente más. Es preciso

recordar que los procesos de selección están sometidos de principio a fin al derecho administrativo, en el cual es evidente la preeminencia de la posición jurídica de la Administración que tiene a su cargo el desarrollo del proceso de contratación sobre los proponentes;

- e. La noción contrato interadministrativo en manera alguna está supeditada a los procedimientos de selección empleados para su celebración, específicamente el de contratación directa, pues la naturaleza jurídica de tales contratos corresponde a la calidad pública de las partes contrayentes y los elementos analizados en precedencia, es decir, un acuerdo de voluntades celebrado entre dos entidades de carácter estatal, productor de efectos jurídicos en el marco de una relación jurídica patrimonial para el cumplimiento de los fines estatales, sin que para deducir esa naturaleza sea relevante el medio previsto por el legislador para seleccionar al contratista;
- f. Bajo la Ley 80 de 1993, la regla general es la libre competencia en un mercado que sería el de la contratación estatal por lo que quienes aspiren a ser colaboradores de la Administración como contratistas deben encontrarse en igualdad de condiciones; de allí que, si una entidad estatal voluntariamente participa en dicho mercado, no puede tener privilegios en razón de su calidad;
- g. Si bien las obligaciones que surgen de los contratos y convenios son vinculantes, los medios con los que se cuenta para hacerlas efectivas difieren, en la medida en que en los convenios, en virtud del plano de

igualdad en que se ejecutan, no pueden existir cláusulas excepcionales al derecho común (artículo 14 párrafo, Ley 80 de 1993), ni potestades unilaterales para una de las partes, mientras que en los contratos, dado el ámbito de subordinación, no puede descartarse prima facie el ejercicio de potestades autorizadas por la ley a favor de la entidad estatal contratante;

- h. Al intervenir como partes las entidades estatales, el régimen jurídico de los contratos interadministrativos es el previsto, en principio, en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (contenidas en la actualidad en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011), de derecho público para determinadas materias (i.e. competencia, voluntad, forma y contenido, entre otros aspectos) y, de otro lado, de derecho privado (i.e. consentimiento, efectos de las obligaciones, objeto en los casos no previstos en la Ley 80, entre otros). Con todo, deberá examinarse en cada caso concreto si alguna de las entidades estatales está sometida a un régimen de contratación especial, que la exceptúe de la aplicación del señalado estatuto y,
- i. Dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no resultan de aplicación automática a esos convenios. En tal virtud, en cada caso concreto deberá analizarse, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad de los convenios, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no. A título de ejemplo las normas de derecho público que están

relacionadas con la capacidad de las entidades estatales para celebrar acuerdos de voluntades y que incluyen el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés son, en principio, de obligatoria observancia, en los convenios interadministrativos, mientras que aquellas que ponen a la Administración contratante en una posición de preeminencia sobre el contratista como son las cláusulas excepcionales al derecho común, no resultarán aplicables en los mismos. Realizada la distinción conceptual entre contratos y convenios interadministrativos, la Sala resaltará en los apartes siguientes las consecuencias que de ella se derivan, en particular los medios de los que dispone la entidad contratante para hacer cumplir el objeto contractual, así como la manera en que las partes de un convenio interadministrativo pueden allanarse a cumplir.

...".

Las manifestaciones judiciales como conceptuales del Consejo de Estado llevan a concluir que el contrato de marras es un auténtico contrato administrativo, no propiamente un convenio interadministrativo que, por lo mismo, debía someterse a las directrices de la ley 80/93 y las leyes que la modificaron o complementaron (Leyes 1150 d 2007 y 1474 de 2011), y la formulación que hace el ministerio fiscal sería dable alegarla en escenario distinto al de este contencioso contractual, a efectos de discutir lo que establece el artículo 141 de la Ley 1437/11.

(I)

EL INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL

La controversia contractual promovida por el MUNICIPIO DE MANIZALES tiene su génesis en la presunta inobservancia por parte de INFOTIC S.A. de una de las

obligaciones del acuerdo interadministrativo suscrito entre las dos entidades, como lo es la cláusula relativa a la forma de pago, en cuanto a la dispersión de los recursos recibidos por especies venales (licencias de tránsito, licencias de conducción, placas de carro y moto y Formulario Único Nacional).

Ante el tratamiento indistinto que comúnmente se brinda a las figuras del restablecimiento del equilibrio económico del contrato estatal y la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones pactadas, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha establecido sus diferencias.

En la Sentencia de 22 de abril de 2022 (M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Exp. 410012333000201700483 01 (67239), el Consejo de Estado indicó que,

“(...) el incumplimiento contractual supone la inobservancia de las obligaciones contraídas por virtud de la celebración del acuerdo negocial, infracción que bien puede cristalizarse por cuenta del cumplimiento tardío o defectuoso de las condiciones convenidas o por el incumplimiento absoluto del objeto del contrato.

Cabe agregar que la configuración del incumplimiento no solo se presenta por la inobservancia de las estipulaciones contenidas en el texto contractual, sino en todos los documentos que lo integran, tales como los pliegos de condiciones o términos de referencia que, por regla general, fungen como soportes de la formación del vínculo jurídico.

Asimismo, tiene ocurrencia cuando la actuación de las partes desconoce el catálogo de principios que orientan la contratación y que igualmente se entienden incorporados en la relación jurídica bilateral.

El incumplimiento se origina en una conducta alejada de la juridicidad de uno de los extremos cocontratantes que,

de manera injustificada, se sustrae de la satisfacción de las prestaciones a su cargo en el tiempo y en la forma estipulada.

Su ocurrencia invade la órbita de la responsabilidad contractual y, desde esa perspectiva, la parte cumplida podrá acudir a la jurisdicción en procura de obtener la resolución del vínculo obligacional, el cumplimiento del compromiso insatisfecho y la indemnización de los perjuicios causados.

Aunque las figuras analizadas obedecen a causas diferentes y tienen consecuencias distintas, la jurisprudencia de esta Subsección ha reconocido que en algunas oportunidades las decisiones judiciales han adoptado posturas que permiten identificar, impropiamente, el incumplimiento contractual como causa de la ruptura económica del contrato (...)”
/Resalta el tribunal/.

Así mismo, en tratándose de incumplimiento negocial, su determinación involucra el análisis de responsabilidad con los elementos que lo componen, precisamente por cuanto se trata de establecer la conducta de una de las partes el negocio jurídico que, al separarse de la correcta ejecución de las cláusulas establecidas bilateralmente, produce perjuicios a quien sí ha observado un comportamiento ajustado al pacto. De ahí la diferencia de esta institución con la del restablecimiento del equilibrio contractual.

El supremo tribunal de lo contencioso administrativo también aludió a este aspecto particular en sentencia de 20 de septiembre de 2021, cuando fungió como ponente el Magistrado Nicolás Yepes Corrales (Exp. 76001-23-31-000-2000-00228-01(62628):

“(...) [C]orresponde al Juez del contrato determinar si se reúnen los elementos propios de la responsabilidad contractual, es decir aquella que surge de la inejecución o

ejecución imperfecta o tardía de una obligación estipulada en un contrato existente y válido. Por tanto, además de la existencia y validez del contrato, es necesario encontrar demostrado en el proceso que la obligación derivada del negocio jurídico celebrado fue totalmente incumplida o se cumplió de manera defectuosa o tardía, debiendo acreditarse, igualmente, la causación de un perjuicio y el vínculo de causalidad entre el incumplimiento y el daño. Adicionalmente, como es bien sabido, en principio es carga del actor demostrar todos los elementos de la responsabilidad y, dentro de ellos, el incumplimiento de la obligación y el perjuicio” /Destacado del Tribunal/.

En la misma providencia, el órgano de cierre se refirió al principio de seguridad jurídica, expresado en el contenido y la fuerza vinculante de los contratos, como base del carácter imperativo que adquieren las estipulaciones válidamente establecidas, y, a su turno, de la posibilidad de que las partes reclamen el cumplimiento del acuerdo ante la inobservancia de lo convenido:

“(…) A la anterior conclusión arriba la Sala partiendo, en primera instancia, de la fuerza vinculante del negocio jurídico celebrado entre los contratantes y del deber de ejecutar lo acordado en los términos pactados. El principio enunciado -pacta sunt servanda-, garante de la seguridad jurídica, constituye pilar esencial de las relaciones contractuales y encuentra su fundamento en la autonomía privada de la voluntad como fuente primaria de derechos y obligaciones. Tanto es así, que toda la estructura jurídica construida sobre la base del poder de la voluntad para que los sujetos puedan darse sus propias reglas de conducta descansa en la confianza de que se cumplirá aquello que se conviene libre y voluntariamente. De hecho, la fuerza obligatoria del contrato se funda en la voluntad o querer de las partes que intervienen en él, teniendo éstas la facultad de limitar su

libertad para asumir un deber de conducta en razón a una determinada causa. En nuestro ordenamiento jurídico tanto el Código Civil como el Código de Comercio recogen este principio en los artículos 1602 y artículo 871, respectivamente, según los cuales los contratos válidamente celebrados son ley para los contratantes”

...” /Resaltado fuera del texto original/.

Esta noción ha sido sostenida de vieja data por la jurisprudencia de esta jurisdicción especializada, la que ha acudido a las normas propias del derecho privado para ilustrar que,

“...

Se estará en presencia de un incumplimiento si la prestación no se satisface en la forma y en la oportunidad debida y si además esa insatisfacción es imputable al deudor. (...) Y es que si la insatisfacción no es atribuible al deudor, ha de hablarse de “no cumplimiento y esta situación, por regla general, no da lugar a la responsabilidad civil. (...) El incumplimiento, entendido como la inejecución por parte del deudor de las prestaciones a su cargo por causas que le son imputables a él, puede dar lugar al deber de indemnizar perjuicios si es que esa inejecución le ha causado un daño al acreedor¹”.

Retomando en líneas generales lo pregonado por la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, el incumplimiento del contrato proviene de diversas hipótesis, como su ejecución tardía o defectuosa, su absoluta inobservancia, o incluso, la desatención de los mandatos que subyacen a la actividad contractual, los cuales se entienden incorporados en el desarrollo del acuerdo, de tal forma que la fuente del incumplimiento reside en la conducta antijurídica de uno de

¹ Sentencia de 24 de julio de 2013, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Exp. 73001-23-31-000-1997-14722-01(25131).

los extremos negociales, que se sustrae del marco obligacional que rige el pacto en perjuicio de la parte cumplida, quien por esta razón, obtiene el derecho a la reparación de los perjuicios causados.

Por tal razón, el análisis del cumplimiento del contrato estatal impone al juez de la causa el estudio de los elementos propios de un juicio de responsabilidad, y a la parte que alega el incumplimiento, la carga de acreditar plenamente que el otro extremo del negocio incurrió en un comportamiento ajeno al normal desarrollo de las prestaciones convenidas, a tal punto de generarle perjuicios cuya indemnización pretende en sede judicial.

(II)

CASO CONCRETO

En el plenario fue probado lo siguiente (todos los resaltados son del Tribunal):

- ✓ El 17 de mayo de 2007, el MUNICIPIO DE MANIZALES suscribió el ‘Convenio Interadministrativo’ N° 070517385 con INFOMANIZALES (hoy INFOTIC S.A.) /V, fls. 28-41 cdno 1/, cuyo objeto se describió en los siguientes términos /fl. 31 vto ídem/:

*“(...) **INFOMANIZALES** se obliga a favor del **MUNICIPIO DE MANIZALES** a prestar mediante la modalidad de concesión, y por lo tanto, bajo su cuenta y riesgo, aportando la infraestructura tecnológica necesaria, el servicio para la modernización y optimización de la gestión de los servicios administrativos de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales a través de una solución integral de tecnología, información comunicaciones y operación de TIC’s. El desarrollo del objeto del presente convenio incluye, entre otros aspectos, los siguientes 1) Soluciones informáticas para la automatización y optimización de los servicios administrativos 2) Recursos tecnológicos para la modernización y optimización de la gestión y 3) Recurso humano capacitado para la realización de las actividades*

propias del servicio. En desarrollo de estos numerales INFOMANIZALES deberá realizar, entre otras actividades, las siguientes: a) Actualización de plataforma de servidores; b) Actualización de plataforma de comunicaciones c) Optimización de procesos tecnológicos que soporten la operación de las gestiones administrativas de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales; d) Administración, procesamiento y gestión de la información, y e) Gestión y operación de los trámites y servicios administrativos (...)" / fls. 28-41 cdno. 1/.

- ✓ En cuanto a la retribución, las partes pactaron lo siguiente /V. Fl. 32 supra ídem/:

"INFOMANIZALES tendrá derecho, como contraprestación por las inversiones realizadas, y por la labor ejecutada, al setenta por ciento (70%) del valor que cancelen los usuarios por los ingresos comprometidos en relación con las actividades y servicios objeto de concesión: Registro municipal automotor, registro municipal de infractores, registro municipal de conductores y registro municipal de transporte público. De igual manera recibirán dicho porcentaje por la recuperación efectiva de cartera de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales (...)" (Cláusula IV).

- ✓ A su turno, la forma de pago se estableció en los siguientes términos /fl. 32 cdno ídem/:

"Los valores a que tenga derecho INFOMANIZALES se deducirán de los pagos que deben efectuar los usuarios por concepto de la prestación de los servicios objeto de este convenio; los cuales deben ser efectuados a través de las entidades financieras con los cuales (sic) EL MUNICIPIO tenga convenio. En estas entidades se abrirá una cuenta

de recaudo a nombre del MUNICIPIO DE MANIZALES desde la cual se distribuirán y transferirán al final de cada operación diaria los valores y porcentajes que correspondan a las entidades en cuyo favor se generen derechos, a EL MUNICIPIO Treinta (30)% e INFOMANIZALES Setenta (70)%” (Cláusula V) /Resalta la Sala/.

- ✓ En cuanto al “Plazo de ejecución de las obligaciones contractuales y vigencia del convenio”, se convino que se ejecutaría en un plazo de quince (15) años contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio de operación de los procesos de atención al público, previa aprobación de la garantía única. Igualmente se pactó que el plazo de vigencia del convenio será el mismo de ejecución de las correspondientes obligaciones contractuales “y cuatro meses más” /fl. 32 vto ídem/
- ✓ De igual modo, dentro de las obligaciones pactadas a cargo de INFOMANIZALES (hoy INFOTIC S.A.), se estableció en el numeral 13 de la Cláusula X /V. fls 33 a 37 vto cdno 1, en especial fls. 13 vto infra y 14 fte supra ídem/:

“Además de las obligaciones propias del convenio de concesión, INFOMANIZALES se obliga de forma particular a las siguientes, sin perjuicio de lo establecido en el anexo técnico, el cual, se repite, hace parte integral del presente convenio:

A. OBLIGACIONES GENERALES

...

...

12. Suministrar a EL MUNICIPIO y a la interventoría, informes mensuales detallados sobre la operación de la concesión en los aspectos logísticos, financieros, operativos, estadísticos, administrativos y demás...”

13. Asumir todos los gastos que demande el desarrollo de la concesión, asociados a la operación de la misma,

tales como: servicios públicos, compra de bienes inmuebles y reposición de los mismos, actualización de equipos de sistemas, archivos, hardware y software, insumos consumidos en la operación de la concesión (especies venales, formas continuas, papelería preimpresa, tintas, entre otros), salarios del personal administrativo y operativo que vinculen para la operación de la concesión, aportes parafiscales y prestaciones sociales tanto de personal administrativo como operativo, seguros (de las áreas en comodato y elementos propios de la concesión), impuestos, tasas, contribuciones, licencias y permisos de funcionamiento y demás gastos legales asociados al convenio”/Destacados del Tribunal/.

- ✓ El contrato interadministrativo celebrado entre el MUNICIPIO DE MANIZALES e INFOTIC cuenta con un anexo técnico /fls. 42-58 cdno 1/, del cual el Tribunal destaca lo relacionado con el sistema de información de tránsito y transporte, software denominado ‘QX-TRÁNSITO’.

En dicho anexo, que hace parte integrante del contrato, se indicó que “(...) EL MUNICIPIO-SECRETARÍA DE TRANSPORTES Y TRÁNSITO, cuenta actualmente con una licencia de uso del sistema de información QX-Tránsito que será extendida para uso de INFOMANIZALES en desarrollo de este convenio. En adelante INFOMANIZALES será el responsable de la administración, actualización, mantenimiento y requerimientos de este sistema (...) Es un software de información que controla todas las operaciones relacionadas con los registros de automotores, conductores, infractores, multas, accidentes, impuestos y empresas de transporte (...) El control del proceso del Software Qx-Tránsito permite mejorar los ingresos y la productividad debido al control de todas las actividades relacionadas con la realización de un trámite, es decir, desde la liquidación automática de trámites, la recuperación de cartera, el control de especies venales (placas, licencias, etc.), el control de los funcionarios, la integración con las entidades de recaudo, (entidades financieras, tesorerías, etc.), para el control electrónico de los pagos, la

expedición de la documentación resultante de los trámites hasta la entrega del terminado al usuario” /Resaltados del Tribunal/. Dentro de los requerimientos mínimos del módulo de recaudos del sistema, se tiene que este debe ‘Habilitar el cobro correspondiente a la liquidación de los trámites que han sido registrados en el sistema’ y ‘Verificar la realización del arqueo de caja y posteriormente el cierre’.

- ✓ La Unidad de Control Interno del MUNICIPIO DE MANIZALES llevó a cabo auditoría especial al convenio interadministrativo mencionado del 18 de octubre al 11 de noviembre de 2016, cuyo objetivo fue verificar el cumplimiento de las obligaciones plasmadas en el acto negocial, “(...) *para determinar cómo se estaba asumiendo el pago de las especies venales y cómo se está llevando a cabo la auditoría del convenio*” /fls. 59-72 cdno 1/. En el informe final, luego de poner de presente los cuadros de distribución de los ingresos por concepto de especies venales entre octubre de 2015 y septiembre de 2016 (periodo que tomó de muestra la dependencia auditora), se lee lo siguiente: “(...) Sumando los subtotales de los meses de octubre de 2015 a septiembre de 2016 nos da una cifra de \$ 1.386.239.818 por concepto de especies venales dejada de percibir por parte del Municipio de Manizales, ya que de acuerdo a la Obligación general número 13, “Asumir todos los gastos que demande el desarrollo de la concesión, asociados a la operación de la misma, tales como: servicios públicos, compra de bienes inmuebles y reposición de los mismos, actualización de equipos de sistemas, archivos, hardware y software, insumos consumidos en la operación de la concesión (especies venales, formas continuas, papelería preimpresa, tintas, entre otros), salarios del personal administrativo y operativo que vinculen para la operación de la concesión, aportes parafiscales y prestaciones sociales tanto de personal administrativo como operativo, seguros (de las áreas en comodato y elementos propios de la concesión), impuestos, tasas, contribuciones, licencias y permisos de funcionamiento y demás gastos legales asociados al convenio” Infomanizales, (hoy Infotoc) debía asumir los consumos de especies venales”.

- ✓ La CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES también audité el multicitado instrumento contractual, y consignó sus conclusiones en el documento denominado “INFORME DE AUDITORÍA MODALIDAD ESPECIAL A INFOTIC S.A. SOLUCIONES INTELIGENTES - ALIANZA CONSORCIO SERVICIOS DE TRÁNSITO DE MANIZALES STM”, correspondiente a la vigencia 2016-2017, que milita de folios 73 a 107 del cuaderno principal.

En lo que es tema de debate en esta controversia contractual, el órgano de control determinó la existencia de un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal por valor de \$ 2.780'665.697 (suma sin indexar), descrito en los siguientes términos: *“A partir de la realización del Convenio 070517385 entre el Municipio de Manizales con INFOTIC (anteriormente INFOMANIZALES), se estableció (sic) compromisos y obligaciones de ambas partes, entre las cuales llama la atención la expresada en el numeral 13 del Capítulo X OBLIGACIONES DE INFOMANIZALES, literal A. OBLIGACIONES GENERALES como se expresó en los criterios de la presente observación uno, la cual para el equipo auditor de este ente de control, no se ha cumplido plenamente, es decir con la de “Asumir todos los gastos que demande el desarrollo de la concesión, asociados a la operación de la misma, tales como: servicios públicos, compra de bienes inmuebles y reposición de los mismos, actualización de equipos de sistemas, archivos, hardware y software, insumos consumidos en la operación de la concesión (especies venales, formas continuas, papelería preimpresa, tintas, entre otros)...” (subrayado y negrilla fuera de texto), toda vez que de los ingresos generados por los insumos, los cuales se encuentran informados de manera diaria y separada, no hacen parte de la dispersión de que trata el Capítulo “V FORMA DE PAGO” es decir transferir para el Municipio de Manizales el 30% e INFOMANIZALES el 70% pues los mismo (sic) son enviados o transferidos en su totalidad y/o de manera plena para el Consorcio Servicios de Tránsito de Manizales, aliado estratégico de INFOTIC”.*

Al igual que ha ocurrido en este proceso judicial, INFOTIC S.A. justificó ante la Contraloría municipal esta manera de dispersión de los recursos

a partir de dos actos administrativos expedidos por el MUNICIPIO DE MANIZALES, en los que se indica que esta forma de distribución era la correcta, aspecto sobre el cual el Tribunal volverá ulteriormente.

El ente de control se pronunció sobre el hallazgo así:

“Posición de la Contraloría General del Municipio: Tal y como lo menciona el sujeto de control y la Secretaría de Tránsito, la dispersión que se viene realizando obedece a dos comunicados o actos administrativos realizados por funcionarios de la alcaldía; Tesorero del Municipio de Manizales (2007) y Secretario de Tránsito (2009). Sin embargo, a pesar de que los mismos se expidieran por los mencionados funcionarios y hasta el momento no se hayan presentado observaciones por la dispersión de los recursos establecidos en el Convenio 070517385 entre el Municipio de Manizales con INFOTIC (anteriormente INFOMANIZALES), numeral 13 del Capítulo X, OBLIGACIONES DE INFOMANIZALES, literal A, OBLIGACIONES GENERALES, esto no significa que se esté haciendo o se esté realizando de la forma indicada, pues es claro para este ente de control que se desconoció el deber ser de lo expresado, el espíritu del numeral invocado en el convenio, y en todo caso el compromiso, la obligación y la responsabilidad de Infotic, de asumir los mencionados gastos de que trata el citado numeral, y no cargárselos al Municipio de Manizales y se afecte con los recursos que debió percibir durante el tiempo que ha tenido de existencia el convenio.

De otra parte, si bien es cierto que la Administración Municipal en cabeza de los funcionarios descritos en el párrafo anterior, enviaron sendos comunicados para determinar la forma de dispersión de los recursos del convenio aludido, también lo es el hecho de que para

Infomanizales (actual Infotíc), no era desconocido el negocio jurídico que se tenía y/o se tiene con el Municipio, y de las obligaciones establecidas en el numeral 13 del Capítulo X OBLIGACIONES DE GENERALES (sic), de las cuales este ente de control no tuvo conocimiento en el transcurso de la auditoría, si hubo algún pronunciamiento de parte del ente auditado, acerca de la distribución de los recursos establecidos en este numeral”.

- ✓ La inobservancia de esta obligación contractual también está documentada en las ‘actas de interventoría’ del aludido convenio, datadas el 31 de enero, 20 de febrero, 29 de marzo, 8 de mayo, 5 de junio, 28 de junio, 31 de julio, 29 de agosto, 29 de septiembre, 2 de noviembre, 11 y 27 de diciembre de 2017, /fls. 225-232; 233-241 vto; 242-250vto; 251-259 vto; 260-268; 272-280; 281-289; 290-298; 299-307;308-316; 317-325; 326-334; 335 a 343 cdno 1A.
- ✓ De las reuniones o mesas de trabajo llevadas a cabo en el marco del plan de mejoramiento surgido de las observaciones de la Contraloría, extracta el Tribunal lo expresado en la sesión del 30 de mayo de 2017 por el gerente de INFOTIC S.A, cuya intervención quedó plasmada en el acta de ese encuentro: “(...) *Seguidamente el doctor Adolfo Tejada, de INFOTIC SA interviene manifestando que asiste a la reunión en calidad de Gerente y expone que la posición de INOFTIC frente a las mesas de trabajo, de acuerdo a lo revisado y evidenciado a la luz del convenio, está contenido en unos puntos: el primero, es que INFOTIC expone a la mesa de trabajo, con relación al oficio en el que el Secretario de Tránsito del momento entregaba el 100% de las especies venales a INFOMANIZALES; en ese sentido, se debe corregir de mutuo acuerdo y contractualmente, suspendiendo ese 100%, llevándolo a las mismas condiciones de 70%-30%, esa es una de las propuestas para corregir lo expuesto por la Contraloría (...)” /fl. 116 cdno. 1/.*

Según lo reseñado a lo largo de este discurso judicial, INFOTIC S.A. ha argumentado que la forma de dispersar o distribuir los recursos que ingresan

por concepto de especies venales, y que ahora reprocha la entidad territorial, se justifica a partir de dos llamados actos administrativos provenientes del mismo MUNICIPIO DE MANIZALES:

- ✓ El primero de ellos es el Oficio TGM-15807 de 22 de mayo de 2007, suscrito por el entonces Tesorero del MUNICIPIO DE MANIZALES, señor CARLOS GUILLERMO ARISTIZÁBAL RODRÍGUEZ, dirigido al Gerente del BANCO POPULAR, que en lo pertinente indica: “(...) solicito muy comedidamente que los conceptos de recaudo que a continuación se relacionan, los cuales están discriminados en el sistema Qx Tránsito, sistema el cual es afectado su módulo de caja por funcionarios del Banco, sean distribuidos así: Para la EMPRESA INFOMANIZALES se deberán (sic) consignar el 100% de los recaudos de los conceptos del Qx Tránsito los siguientes: Especie venal FUN costo, Especie venal Placa carro Costo, Especie venal Moto Costo (...) Los demás conceptos de recaudo del Qx Tránsito deberán ser distribuidos así: 30% a cuenta del Municipio de Manizales 28072148-1 70% a Cuenta de Infomanizales (...)’ /fls. 178 cdno. 1, 479 cdno 1 A, 695-696 cdno. 1B, 25-26, 30-31cdno. 2/’.
- ✓ El segundo documento es el denominado ‘INSTRUCTIVO’, dirigido por el entonces Secretario de Tránsito y Transporte de Manizales, Dr. DIEGO FRANCO MOLINA a INFOMANIZALES, sobre la ‘PARAMETRIZACIÓN INGRESOS POR CONCEPTO DE ESPECIE VENAL LICENCIA DE CONDUCCIÓN’, en el que se lee: “Del valor pagado por los usuarios por concepto de trámites de tránsito, el valor de la especie venal debe ser consignado directamente al proveedor. Con ocasión al convenio interadministrativo celebrado entre el Municipio de Manizales e INFOMANIZALES, se debe consignar este valor a INFOMANIZALES quien es el que asume el costo. Sin embargo a la fecha se revisa la parametrización del sistema QX TRÁNSITO y se encuentra que el valor de especie venal licencia de conducción está entrado a distribución 30% municipio, 70% Infomanizales. Mediante este instructivo se ordena cambiar la parametrización en el sistema QX TRÁNSITO para que el valor de especie venal licencia de conducción ingrese 100% a INFOMANIZALES (...)” /fl. 481 cdno. 1 A, 697 cdno. 1B, 28 cdno. 2/.

- ✓ También fue aportado el Oficio CJ1776 de 2 de junio de 2017, dirigido por el Gerente de INFOTIC S.A. al alcalde de Manizales, en el que se refiere a la reunión o mesa de trabajo llevada a cabo el 30 de mayo de 2017, donde se acota lo siguiente: *“Que, INFOTIC S.A., en cabeza de su representante Legal y gerente, Informa a la respetada Administración del Municipio de Manizales, que mediante escrito radicado el día treinta (30) de mayo del presente año, remitido al señor Juan Carlos Gutiérrez, quien funge como Representante Legal del Consorcio Servicios de Tránsito de Manizales S.T.M., se solicitó modificar la plataforma QUIPUX de manera perentoria e inmediatamente sin exceder las 17:00 horas del día treinta y uno (31) de Mayo de 2017, la dispersión de los recursos correspondientes al ítem de especies venales, lo anterior con el propósito de restablecer el equilibrio contractual que de manera errónea se ha asignado a favor del Consorcio de Servicios de Tránsito de Manizales. Con ocasión a lo anterior, y en vista que a la fecha del envío de la comunicación antes citada, no se ha recibido una respuesta formal en el término estipulado, INFOTIC S.A. encontró mérito para requerir nuevamente al Consorcio de Servicios de Tránsito de Manizales S.T.M., advirtiéndole que estaría “ad portas” de presunto incumplimiento a las obligaciones y directrices contenidas, tanto en el convenio interadministrativo como en el Acuerdo Número uno (1) (...)” /fls. 188-189 cdno. 1 A, 760-761 cdno. 1B/.*
- ✓ Los mencionados oficios con los que INFOTIC S.A. solicitó al CONSORCIO SERVICIOS DE TRÁNSITO DE MANIZALES -STM corregir la dispersión de los recursos por concepto de especies venales se hallan de folios 190 a 200 y 201 a 204 y 205 del cuaderno 1A; el MUNICIPIO DE MANIZALES hizo lo propio con el Oficio STT 0409 de 9 de febrero de 2017 /fls. 213-214 cdno 1A; STT 1569 de 13 de junio de 2017 /fl. 269 ídem/ y STT 1024 de 7 de julio de 2017 /fl. 210 íd/, visibles también en infolios 686-690 y 698-700 cdno 1B.

PRUEBA TESTIMONIAL

A continuación, el Tribunal se refiere a los elementos relevantes de los testimonios recaudados:

GILDARDO ARLÉN CANO LÓPEZ: Contador público, especialista en ciencias fiscales, quien ejerce como director de planeación y control fiscal de la Contraloría General de Manizales. Expuso que lideró el proceso de auditoría a INFOTIC S.A. para verificar el cumplimiento de esa entidad al convenio suscrito con el MUNICIPIO DE MANIZALES, y la dispersión de los recursos allí establecidos. Verificaron los ingresos provenientes de la ejecución del convenio, de los cuales el MUNICIPIO DE MANIZALES debía obtener un 30%, luego de unos descuentos con destino a la DIAN, la Policía de carreteras y el Ministerio de Transporte. El proceso de dispersión era muy básico, se comparaba lo establecido en el convenio y lo que se estaba realizando, cuando hicieron el cálculo general, los recursos transferidos al municipio después de realizar los descuentos, no daba el 30%, por ende, se fueron al instructivo y al convenio, y constataron los compromisos de INFOTIC, entre los cuales estaba asumir los costos de especies venales, y retomando la distribución de los recursos, verificaron que los ingresos por este concepto se giraban directamente al consorcio STM, por lo que estimaron que esa cláusula estaba siendo incumplida, pues de la lectura del convenio, las especies venales no estaban excluidos de la distribución de recursos.

Explicó que los dineros debían ser dirigidos al MUNICIPIO DE MANIZALES por INFOTIC S.A., quien debía disponer lo que correspondía a esa entidad, pues el convenio fue suscrito entre INFOTIC S.A. y el MUNICIPIO DE MANIZALES, y manifestó que de acuerdo con las cuentas y a valores sin indexar, desde el inicio del convenio y hasta septiembre de 2016, fueron alrededor de \$ 2.383'427.740 que no ingresaron al municipio y \$ 397'237.950 que dejó de percibir INFOTIC S.A.

Sobre las explicaciones que brindó INFOTIC S.A. durante la auditoría, anotó el testificante que la razón que recibieron sobre la dispersión es que dicha entidad se basó en unos oficios dirigidos por el Secretario de Tránsito de la

época y el Tesorero del municipio, razón que no fue de recibo para el ente del control, pues unos oficios no tenían la fuerza para modificar el convenio, ni la dispersión de los recursos. Consideró que INFOTIC S.A. tenía la posibilidad de modificar la dispersión a partir de la auditoría, o por lo menos haber avisado. Señaló, igualmente, que la entidad auditada fue INFOTIC y no al consorcio STM, que nunca fue parte de estas indagaciones. Después del informe de auditoría las entidades deben suscribir un plan de mejoramiento con acciones correctivas, y frente a los recursos no girados, según su entendimiento, el municipio envió oficios para que la dispersión de recursos se hiciera de acuerdo con lo estipulado en el convenio.

LINA CLEMENCIA CASTAÑO ARISTIZÁBAL: Profesional universitaria de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Manizales desde 2014. Relató que el convenio se suscribió en 2007, y desde 2016 el Secretario de Tránsito de Manizales inició la interventoría del convenio, y en septiembre halló falencias en especies venales, lo que dio lugar a unas auditorías relacionadas con la dispersión de los dineros por este concepto, por lo que hicieron varios requerimientos a INFOTIC S.A. para que hicieran la parametrización correcta, y esa empresa les dijo que era imposible, por cuanto existían directrices de un Tesorero y Secretario de tránsito de otra época; también escribieron al Banco Popular, quien indicó que no maneja la plataforma, y que la modificación de la dispersión debía responder a un acuerdo de voluntades entre las partes, e iniciaron un proceso administrativo de incumplimiento, añadiendo que actualmente el concesionario está recibiendo la totalidad de ingresos por ese concepto.

Precisó que en un momento INFOTIC S.A. a través de oficio C-J1776 de 2 de junio de 2017, le manifestó al municipio que ya había dado instrucción al consorcio para que modificara la plataforma para restablecer la dispersión de los recursos en la forma que debía hacerse, aclarando que la supervisión del MUNICIPIO DE MANIZALES se hace sobre INFOTIC S.A. y no sobre la relación que esta última tiene con el CONSORCIO SERVICIOS DE TRÁNSITO DE MANIZALES - STM. Dijo desconocer el plan de mejoramiento, y que frente a los requerimientos de cambio de la parametrización o dispersión de los recursos, no obtuvieron respuesta del CONSORCIO SERVICIOS DE TRÁNSITO DE MANIZALES,

a tal punto que a la fecha la distribución no ha sido corregida. Sobre el porcentaje de distribución manifiesta que solo conoce que es 70% y 30%, no contestó la pregunta del apoderado de la parte demandada cuando le indagó si este porcentaje aplicaba para todo el convenio o había aspectos sustraídos de esta distribución.

Expuso que si bien sabían que no era la manera de hacerlo, con oficios posteriores la Secretaría de Tránsito quiso enmendar aquellos documentos con los que se había cambiado la distribución de los recursos; sin embargo, INFOTIC manifestó que no lo haría por las directrices que ya existían, no hubo un procedimiento administrativo previo para dictar estos oficios, y ante la insistencia del apoderado de SITT S.A. y SUITCO S.A.S., refirió desconocer las razones por las cuales no hubo este procedimiento. Acotó que a partir de estos hallazgos se inició un procedimiento sancionatorio, la audiencia fue suspendida en varias oportunidades, y hubo una acción de tutela, este trámite fue suspendido y se inició la presente acción contractual.

Iteró que las falencias en el cumplimiento del convenio fueron advertidas en septiembre de 2016, a partir de lo cual se iniciaron las auditorías, no sabe por qué anteriormente no se hicieron salvedades a la forma como se desarrollaba el convenio. Aludió que en septiembre de 2016 advirtieron las falencias, pero en diciembre de ese año tenían los informes de auditoría, por lo que en esa data ya se hablaba de sumas concretas.

TULIA HELENA HERNÁNDEZ BURBANO: Personera de Manizales, antes Personera delegada para la contratación estatal, tuvo varios hallazgos que transmitió al Personero de la época, específicamente por los porcentajes de distribución de estos convenios, pues lo percibido por el MUNICIPIO DE MANIZALES era exiguo, lo que la motivó, ya como titular de la Personería local a presentar una acción popular que se halla en trámite. Expuso que la supervisión la lleva a cabo la Secretaría de Tránsito de Manizales, pero no conoce los informes, aunque tiene noticia de las falencias en el recaudo porque la personería se ve impactada por la disminución en el ingreso de estos recursos.

Adujo conocer el informe de la Contraloría General del Municipio de Manizales

por presuntos incumplimientos de los términos contractuales por especies venales, señalando que no han hecho la revisión, y la información se halla en el área de vigilancia administrativa de la Personería.

JULIÁN ANDRÉS VALENCIA VALENCIA: Profesional universitario de la Contraloría General del Municipio de Manizales. Manifestó que fue encargado por la Contralora para fungir como auditor del convenio interadministrativo entre el MUNICIPIO DE MANIZALES e INFOTIC S.A., específicamente sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas, hubo hallazgos disciplinarios, administrativos y fiscales, uno de los cuales se refería al incumplimiento de una de las obligaciones del convenio, sobre la dispersión de los recursos (obligación 13), lo que estaba haciendo INFOTIC era hacer la dispersión después de generados los gastos, por lo que hubo una cifra cercana a los \$ 2.300'.000.000 que no ingresaron al MUNICIPIO DE MANIZALES e INFOTIC; esta última empresa manifestó que el municipio a través de unos oficios cambió la manera de dispersión de los recursos, ellos no tuvieron esos oficios al momento de la auditoría, los tuvieron con posterioridad, y recuerda que los oficios eran suscritos por un tesorero y un secretario de tránsito.

Aclaró que para la auditoría ellos tuvieron en cuenta el convenio. Dijo que especies venales son, placas de carros, motos y las licencias de conducción y de tránsito, cuyos gastos lo debía asumir INFOTIC S.A., desconociendo si después del informe de auditoría se corrigió la dispersión de los recursos. Expuso, así mismo, que la auditoría que se hizo fue especial, no recuerda si en el convenio había aspectos que respondieran a unos porcentajes de dispersión de recursos diferentes al 70%-30% mencionado. No recordó si todos los ítems presentes en la obligación prevista en el numeral 13 fueron objeto o no de distribución o dispersión incorrecta, aludiendo que la dispersión la hacía INFOTIC después de descontar los gastos, de lo cual derivaron que INFOTIC no estaba asumiéndolos como le correspondía.

Añadió que los oficios de 2007 y 2009 expedidos por el Tesorero del municipio y el secretario de tránsito cambiaron la dispersión de los recursos, los cuales no tuvieron en cuenta en la auditoría porque no los tuvieron en su trabajo de campo, pero de todas maneras estos documentos no tenían la capacidad de

alterar el objeto del convenio. Señaló que la dispersión la hace INFOTIC S.A.

OSCAR DIEGO ARANGO: Contador Público, Líder de la Unidad de rentas del Municipio de Manizales. Indica que fue delegado por la Secretaría Jurídica del Municipio de Manizales para hacer la dispersión a través de la plataforma QX, 30% para el municipio y el 70% INFOTIC y posteriormente hacer la indexación; señaló que de acuerdo con la distribución que hizo la Unidad de rentas, no se hacía distribución de lo recaudado por especies venales, solo a partir del hallazgo de la contraloría, fue comisionado para que, de acuerdo con el recaudo, hiciera el cálculo de la dispersión desde 2007. Señala que tomó la información de la plataforma QX que es responsabilidad de servicios de tránsito.

CONCLUSIONES DE LA SALA

A partir de lo expuesto, este juez plural encuentra cabalmente acreditado el incumplimiento por parte de INFOTIC S.A. al Convenio Interadministrativo N° 070517385 con INFOMANIZALES (hoy INFOTIC S.A.), en cuanto se refiere a la dispersión de los recursos percibidos por las especies venales, cuyos costos debía asumir en su integridad la sociedad demandada, según lo pactado con la entidad territorial.

El principal argumento esbozado por INFOTIC S.A., y coadyuvado por SEGUROS DEL ESTADO S.A. y las sociedades SUITCO S.A. y SITT Y CIA S.A.S para validar la manera en la que se distribuyeron dichos recursos, se contrae a la existencia de dos actos administrativos emanados de funcionarios dependientes de la administración central de la entidad territorial, suscritos por el Tesorero y el Secretario de tránsito de la época (2007 y 2009, respectivamente), con los cuales instruyeron a la entidad bancaria encargada del recaudo, para dirigir el 100% de los recursos recaudados por especies venales al concesionario (en este caso INFOTIC S.A.), declaraciones administrativas a las que ya hizo alusión esta colegiatura en el recuento probatorio.

Para el Tribunal, este raciocinio no resulta de recibo, partiendo de que el contenido de ambos oficios que ni siquiera fueron suscritos por el representante legal del MUNICIPIO DE MANIZALES, en modo alguno podían alterar la voluntad

bilateral plasmada en el contrato interadministrativo, cuyas cláusulas, plenamente conocidas y consentidas por el MUNICIPIO DE MANIZALES e INFOTIC S.A., establecían de forma fehaciente o diáfana la forma de dispersión, distribución o repartición de los recursos provenientes del desarrollo de su objeto, atribuyendo el 70% para INFOTIC S.A. y el 30% para el MUNICIPIO DE MANIZALES, sin que fuera menester que, con posterioridad, alguna de las partes se sustrajera del cumplimiento de esta obligación, valiéndose de dos documentos que nula fuerza vinculante ostentan frente a un acto negocial que no había sido modificado materialmente en este aspecto por las partes contratantes.

En este punto, más allá de la discusión acerca de la legalidad de los pronunciamientos administrativos referidos, y el hecho de que estén arropados por la presunción de legalidad o que no hayan sido anulados, aspectos que desbordan los límites de esta controversia contractual, lo relevante es que ninguno de ellos constituía elemento apto ni suficiente para desatender las cláusulas contractuales, y por lo mismo, los porcentajes de distribución de los recursos establecidos en el convenio, instrumento que, bajo la misma óptica, también se encontraba en plena vigencia y constituía ley para quienes concurrieron a su suscripción (*Pacta Sunt Servanda*).

Tampoco es dable afirmar válidamente, como lo hizo la accionada, que los oficios del Tesorero y del Secretario de Tránsito municipal crearon en INFOTIC S.A. la confianza legítima de estar cumpliendo el convenio aun cuando no estaba girando el porcentaje de recursos que correspondían a la municipalidad, pues se insiste, dicha sociedad conocía de primera mano el texto del convenio que debía acatar y, en tal sentido, resultaba plenamente exigible que se ciñera a las cláusulas inicialmente convenidas, no obstante, una instrucción administrativa posterior, que no constituía en modo alguno fundamento válido para transformar o alterar la voluntad contractual, con evidente afectación para el patrimonio público local.

Hallando claridad sobre los alcances del contrato, que vincula únicamente al MUNICIPIO DE MANIZALES e INFOTIC S.A., el Tribunal tuvo ocasión de resaltar que uno de los postulados medulares de este pacto implica que la concesionaria

(INFOTIC S.A.) aportaría el soporte tecnológico que implicaba la operación de los servicios de tránsito concesionados, como se desprende de la redacción expresa de su objeto, por lo que no resulta extraño concluir que el manejo de la plataforma que realiza la dispersión atañe a la entidad demandada, quien, a raíz de esta obligación, también tenía incidencia en la distribución de los recursos que generaban los servicios de tránsito; por ende, para los efectos de este juicio de incumplimiento contractual, resulta irrelevante que INFOTIC S.A. se haya aliado con un tercero (CONOSRCIO STM) para materializar el acuerdo de concesión, pues como se dijo, las partes en el convenio que es materia de este debate judicial, son únicamente el MUNICIPIO DE MANIZALES e INFOTIC S.A.

Súmese a ello, tal como se enunció en el análisis probatorio que antecede, la licencia de uso del sistema “QX TRÁNSITO” fue entregada por el MUNICIPIO DE MANIZALES a INFOMANIZALES S.A. según lo pactado en el anexo técnico del convenio interadministrativo, en el que además se precisó que esta entidad en calidad de concesionaria tendría en adelante la responsabilidad por la administración, actualización, mantenimiento y requerimientos de este sistema. Dicho sea de paso, dicho programa informático incluye el control del recaudo por los servicios de tránsito y las especies venales, según también se describe en el documento técnico.

Incluso, del contenido de los dos supuestos actos administrativos con los que INFOTIC S.A. pretende justificar que la dispersión de recursos por especies venales era la correcta, se desprende que la instrucción allí plasmada era transferirle a esa entidad el 100% de los dineros que ingresaran por este concepto, y ello sumado a que conforme a lo pactado era dicha sociedad la responsable del sistema informático “QX TRÁNSITO”, permite establecer su responsabilidad por la dispersión de dichos recursos, sin que pueda endilgarse esta a terceros con quien INFOTIC S.A. haya suscrito acuerdos divorciados, ajenos o separados del llamado ‘convenio interadministrativo’.

Para brindarle más firmeza a este argumento, dentro del material probatorio fueron reseñados los oficios dirigidos por INFOTIC S.A. al CONSORCIO SERVICIOS DE TRÁNSITO DE MANIZALES en los que le solicitó reconducir la dispersión de los recursos a la forma inicial (es decir, dejando un 30% para el MUNICIPIO DE

MANIZALES), lo que denota que la entidad demandada conocía que la dispersión no era la correcta y debía adecuarse a lo pactado originalmente, lo que también emerge de la manifestación de su representante legal en la reunión de trabajo llevada a cabo el 30 de mayo de 2017, a la que ya se hizo referencia. Y valga reiterar en este punto, que el hecho de que INFOTIC S.A. se haya aliado con terceros para la ejecución del convenio interadministrativo, resulta a todas luces irrelevante a la hora de definir su responsabilidad contractual, pues es aquella sociedad anónima y no otra entidad, quien se obligó para con el MUNICIPIO DE MANIZALES a través del convenio, y a quien se le habilitó el uso de la plataforma tecnológica.

En todo caso y a modo de complemento, llama la atención de esta Sala de Decisión que, INFOTIC S.A., pretenda justificar la inobservancia del modelo de distribución de recursos contenido en el clausulado del multirreferido ‘convenio interadministrativo’ con base en los dos oficios, pero al tiempo, dicha dispersión no haya sido corregida cuando, también a través de oficios emanados del MUNICIPIO DE MANIZALES, se instruyó posteriormente para que el reparto de los dineros volviera a realizarse en los términos originales del convenio.

Es decir, independientemente de que estuvieran o no ajustados a derecho los oficios emanados del Tesorero y del Secretario de tránsito de la época, o que eventualmente constituyeran actos administrativos, con los cuales se alteró el esquema distributivo inicial de los recursos producto de las especies venales, no halla este juez colegiado razones de peso para que, si estos sirvieron de sustentáculo en su momento para desatender el modelo de negocio pactado, los oficios posteriores en los que se disponía la corrección de esta anomalía no fueran atendidos, más aún si al igual que los anteriores, estos también emanaban del municipio demandante.

Determinado el incumplimiento, tampoco resulta de recibo el argumento planteado por INFOTIC S.A. y SEGUROS DEL ESTADO S.A., quienes aducen que el convenio fue suscrito en el año 2007 y que el MUNICIPIO DE MANIZALES únicamente vino a advertir el incumplimiento de la obligación en 2016, pues aun cuando es cierto que la inadecuada dispersión de los dineros percibidos solo vino a ser detectada a raíz de los informes de auditoría elaborados por la

Contraloría General del Municipio de Manizales y la Oficina de Control Interno de la misma entidad territorial, este aspecto no explica que INFOTIC S.A., conocedora de las cláusulas del pacto interadministrativo, haya desatendido la obligación de dispersión de los recursos, ni que la relevara de cumplir con dicha obligación. En otros términos, la detección tardía del incumplimiento por el MUNICIPIO DE MANIZALES no legitima, avala o sana en modo alguno la manera como la contratista INFOTIC S.A. se separó del cumplimiento del modelo de dispersión pactado.

En los anteriores términos, este juez colegiado halla pleno convencimiento acerca del incumplimiento de la obligación convencional de la dispersión de recursos producto de las especies venales, conclusión que se halla soportada en los informes de auditoría, las propias manifestaciones de INFOTIC S.A. en los documentos reseñados, así como la prueba testimonial recaudada.

Por lo anterior, se declarará que INFOTIC S.A. incumplió el ‘convenio interadministrativo’, incumplimiento que, como lo anotó SEGUROS DEL ESTADO S.A., es parcial, bajo el entendido de que este litigio versa únicamente sobre la obligación de dispersión de los recursos en punto al ítem de especies venales, y no a las demás obligaciones pactadas entrabas partes, razón por la cual, además de la restitución de los recursos que habrá de ordenarse frente a este punto, pero no su liquidación judicial en la forma pretendida por el MUNICIPIO DE MANIZALES, habida cuenta que para la fecha de incoación de este mecanismo judicial contractual, el acto negocial continuaba vigente, y porque la liquidación del contrato se realiza al producirse su terminación, atendiendo a la preceptiva del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, que alude al plazo para la liquidación del contrato estatal y en virtud del cual:

“La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la

terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A. /hoy sustituido por el art. 164 de la Ley 1437/11, anota la Sala/

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A. /hoy sustituido por el art. 164 de la Ley 1437/11, anota la Sala/

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo” /Se subraya/.

En lo concerniente a la liquidación del contrato interadministrativo de marras, en la cláusula XVIII /fl. 40 cdno 1/ se estipuló que,

“El presente convenio será objeto de liquidación en los términos establecidos en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1.993, dentro de los seis (6) meses siguientes a la finalización del plazo de vigencia del convenio, verificando en dicha oportunidad la vigencia pactada para los diferentes amparos y exigiendo de ser procedente, la ampliación de los mismos”

En este orden de ideas, no corresponde a esta Corporación efectuar la liquidación del contrato, sino que lo será entre ambas partes, o de manera unilateral como lo señala aquel artículo 11 de la Ley 1150.

La Sección Tercera del H. Consejo de Estado en sentencia de 24 de mayo de 2018, con ponencia del Magistrado Dr. **CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**, en el proceso radicado 850012331000 200600197 01 (35735) expuso:

“...

Para resolver sobre este punto de la impugnación, es importante señalar que la liquidación del contrato es el “balance final o corte definitivo de cuentas de la relación contractual, cuyo propósito fundamental es el de determinar quién le debe a quién y cuánto”⁵⁴; es el procedimiento a través del cual las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del contrato, con el fin de saldar las respectivas cuentas, todo lo cual, como es apenas obvio, supone que dicho trámite únicamente proceda con posterioridad a la terminación de aquél.

La liquidación debe contener las cuentas, los ajustes y los reconocimientos que se encuentren directamente relacionadas con el contrato que se pretende liquidar, de ahí que únicamente las actuaciones del contratista que se lleven a cabo dentro del marco de la ejecución del contrato estatal se pueden entender como parte de la ejecución del objeto contractual y, por ende, el acta de liquidación del mismo sólo puede consignar las pretensiones que emanen directamente del contrato.

...”.

En consecuencia, se ordenará a INFOTIC S.A., que de la totalidad de sumas percibidas por concepto de especies venales desde la fecha del inicio de la ejecución del convenio y hasta su finalización, transfiera al MUNICIPIO DE MANIZALES el 30% de lo determinado al tenor de la cláusula V del contrato interadministrativo, sumas debidamente indexadas (inciso final artículo 187

C/CA: “Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el índice de precios al consumidor”), teniendo en cuenta que el recaudo de las mismas se realiza diariamente. Adicionalmente, las sumas líquidas a favor de la entidad territorial demandante devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia en los precisos términos que dispone el inciso 3º del artículo 192 ibidem.

Finalmente, en concordancia con todo lo planteado, tratándose del examen de una responsabilidad contractual frente a un convenio firmado solamente entre el MUNICIPIO DE MANIZALES e INFOTIC S.A., y que por ende únicamente vincula a estas dos entidades, las relaciones o vínculos comerciales o contractuales que esta última tenga o hubiese tenido con otras sociedades con ocasión del multimencionado ‘convenio’, escapan al objeto de esta controversia, por lo que no hay lugar a emitir juicio alguno con respecto a las demandadas SITT Y CIA S.A.S., SUITCO S.A., quienes, por lo mismo, no contrajeron obligaciones con el MUNICIPIO DE MANIZALES, lo que fuerza a negar cualquier pretensión de condena frente a estas.

GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO

Fue aportada con la demanda la Póliza de Seguro de Cumplimiento de Contrato Estatal N° 12-44-101105897 suscrita por INFOTIC S.A. con SEGUROS DEL ESTADO S.A., cuyo beneficiario es el MUNICIPIO DE MANIZALES, que dentro de sus amparos incluye *‘GARANTIZAR EL PAGO DE PERJUICIOS OCASIONADOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTENIDAS EN EL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 070517385 (...)’* cuya vigencia temporal se extendió entre el 28 de agosto de 2014 al 28 de agosto de 2018 /fls. 153, 441-445/.

En este punto es preciso aclarar que el grueso de los argumentos expuestos por SEGUROS DEL ESTADO S.A. se enmarcan en la discusión acerca del incumplimiento contractual, punto que ya fue desatado en apartados anteriores, por lo que no hay lugar a pronunciarse en este punto sobre las excepciones de mérito denominadas *‘INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO GARANTIZADO POR SEGUROS DEL ESTADO S.A.’*, *‘EN CASO DE EXISTIR*

INCUMPLIMIENTO, EL MISMO NO ES TOTAL SINO PARCIAL’ y ‘COMPENSACIÓN’, remitiéndose esta Sala al punto anterior de este fallo.

Sin embargo, a título de complemento, es preciso anotar que la aseguradora planteó la excepción de ‘INOPERANCIA DEL AMPARO DE CUMPLIMIENTO OTORGADO EN LA PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO ESTATAL NRO. 12-44-101105897’, argumentando que el MUNICIPIO DE MANIZALES no demostró los perjuicios derivados del incumplimiento contractual, tesis que resultó rebatida según lo planteado en el acápite que precede, en la medida que está probado por modo suficiente que desde el año 2007 el ente territorial ha dejado de percibir el 30% de los ingresos que le corresponderían por concepto de especies venales según lo pactado en el convenio interadministrativo, hecho que deviene en un indudable menoscabo para el patrimonio estatal.

Frente a la ‘AUSENCIA DE COBERTURA POR OPERANCIA DE UNA EXCLUSIÓN’, basada en la supuesta culpa exclusiva del MUNICIPIO DE MANIZALES, también refirió esta Sala de manera amplia que la responsabilidad por el incumplimiento contractual es imputable a INFOTIC S.A., por ser la entidad concesionaria a quien se le asignó el manejo de la plataforma tecnológica que sirve de sustentáculo a la dispersión de los recursos; además, que el hecho de la detección tardía del incumplimiento del convenio por el municipio no justifica la conducta de la concesionaria ajena a las estipulaciones del pacto, por lo que no puede hablarse de una responsabilidad, y menos exclusiva, del ente territorial accionante, por ende, tampoco prospera esta excepción.

Finalmente, SEGUROS DEL ESTADO S.A. planteó como medio exceptivo el de ‘TERMINACIÓN AUTOMÁTICA DEL CONTRATO DE SEGURO POR AGRAVACIÓN DEL ESTADO DE RIESGO’, basada en que el asegurado no dio aviso del siniestro dentro de la oportunidad pactada en el artículo 1060 del Código de Comercio, situación que tampoco se presenta en el *sub-lite*, atendiendo a que el mencionado texto legal se refiere a situaciones imprevisibles y sobrevinientes:

“El asegurado o el tomador, según el caso, están obligados a mantener el estado del riesgo. En tal virtud, uno u otro deberán notificar por escrito al asegurador los hechos o circunstancias no

previsibles que sobrevengan con posterioridad a la celebración del contrato y que, conforme al criterio consignado en el inciso lo del artículo 1058, signifiquen agravación del riesgo o variación de su identidad local (...)” /Resalta la Sala/.

En ese orden, no hay lugar a declarar que hubo un estado de agravación del riesgo con base en una circunstancia no previsible, contrario a ello, lo que ocurrió en este caso fue simplemente que se materializó la situación de orden fáctico que daba lugar al amparo contratado, como lo es el incumplimiento de una de las cláusulas del contrato interadministrativo imputable a INFOTIC S.A., tomadora del seguro a favor del MUNICIPIO DE MANIZALES, lo que redundará en la procedencia del aseguramiento en favor de la municipalidad protegida con dicha garantía.

En conclusión, resulta viable acceder a la pretensión del MUNICIPIO DE MANIZALES frente a la aseguradora, haciendo efectiva dicha garantía a favor del ente territorial demandante, ordenando a SEGUROS DEL ESTADO S.A. cancelar a favor del municipio los montos derivados del incumplimiento del convenio por INFOTIC S.A. que se hayan producido durante su vigencia, y teniendo como límite los topes de la póliza. Además, se descontará cualquier suma que dicha aseguradora ya haya pagado al municipio como amparo de alguna de las demás obligaciones del convenio que eventualmente hayan sido incumplidas, y que hayan afectado este mismo amparo contractual.

Igualmente, descontará cualquier suma que ya haya pagado INFOTIC S.A. al MUNICIPIO DE MANIZALES como consecuencia del incumplimiento declarado en esta sentencia, para no generar un doble pago por el mismo concepto.

COSTAS

Con fundamento en el artículo 188 inciso 2° de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el canon 47 de la Ley 2080 de 2021, se condenará en costas a INFOTIC S.A. Las agencias en derecho se fijan en el 3% del valor de las pretensiones, según lo dispuesto en el artículo 5° del Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, la SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL del Tribunal Administrativo De Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

DECLÁRASE parcialmente incumplido por parte de la sociedad INFOTIC S.A., el ‘convenio interadministrativo’ de concesión N° 170517385, celebrado con el MUNICIPIO DE MANIZALES el 17 de mayo de 2007, respecto al esquema de dispersión o distribución de los recursos en punto al ítem de especies venales.

En consecuencia, **se ordena a INFOTIC S.A.** que de la totalidad de sumas percibidas por concepto de especies venales desde la fecha del inicio de la ejecución del convenio y hasta su finalización, transfiera al MUNICIPIO DE MANIZALES el treinta por ciento (30%) de dichos valores líquidos siguiendo las pautas establecidas en sus cláusulas IV, V y X literal A) numeral 13, sumas debidamente indexadas, teniendo en cuenta que el recaudo de las mismas se realiza diariamente.

HACER EFECTIVA la garantía del cumplimiento del convenio interadministrativo, que consta en la PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO DE ENTIDAD ESTATAL N° 12-44-101105897 expedida a favor del MUNICIPIO DE MANIZALES por SEGUROS DEL ESTADO S.A. En consecuencia, **SEGUROS DEL ESTADO S.A. pagará** al MUNICIPIO DE MANIZALES los montos derivados del incumplimiento del convenio por INFOTIC S.A. que se hayan producido durante la vigencia de la póliza, y teniendo como límite los topes máximos asegurados. De dichas sumas se podrán descontar aquellos valores que dicha aseguradora ya haya pagado al municipio como amparo de alguna de las demás obligaciones del convenio que eventualmente hayan sido incumplidas, y que hayan afectado este mismo amparo contractual.

Igualmente, descontará cualquier suma que ya haya pagado INFOTIC S.A. al MUNICIPIO DE MANIZALES como consecuencia del incumplimiento declarado en esta sentencia.

NIÉGANSE las demás pretensiones de la parte demandante.

COSTAS en esta instancia a cargo de **INFOTIC S.A.** y a favor del **MUNICIPIO DE MANIZALES**. Las agencias en derecho se fijan en el 3% del valor de las pretensiones, según lo dispuesto en el artículo 5° del Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

NOTIFÍQUESE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 07 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

17001-23-33-000-2018-00399-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

S. 017

La Sala 4ª 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 primer grado dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **LEONERGI MAZUERA DÍAZ** contra la **DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS -DTSC-**.

ANTECEDENTES

PRETENSIONES

- I) Se declare la nulidad del Oficio SJ-150-0016 de 12 de enero de 2017, con el cual la Dirección Territorial de Salud de Caldas negó el reconocimiento de una relación laboral con el señor Leonergi Mazuera Díaz, durante el lapso comprendido entre 21 de abril de 2008 y el 30 de diciembre de 2013.
- II) Se declare que entre el demandante y la DTSC existió una verdadera relación laboral entre 21 de abril de 2008 y el 30 de diciembre de 2013.
- III) Se ordene el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y salariales generadas durante la ejecución de los contratos de prestación de servicios, tales como cesantías; intereses a las cesantías; primas de servicios, de navidad y de vacaciones; vacaciones; bonificación por recreación, y aquellas otras a que haya lugar.

CAUSA PETENDI.

En síntesis, expresa el demandante que prestó sus servicios a la DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS entre el 21 de abril de 2008 y el 30 de diciembre de 2013 a través de contratos de prestación de servicios. No obstante, manifiesta que durante su permanencia en la entidad, debía cumplir con un horario de trabajo, acatar órdenes e instrucciones, desarrollar sus funciones de manera personal, y que además de eso, recibía una remuneración.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Se invocan como vulnerados los artículos 32 de la Ley 80 de 1993 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo.

Como juicio de la infracción, expuso que sus funciones en la entidad deben ser ejecutadas por personal de planta, pues son actividades permanentes que contribuyen al desarrollo de la misión institucional. Así mismo, mencionó que durante su vinculación no tuvo autonomía como contratista para el cumplimiento de sus deberes, y que su permanencia por alrededor de 5 años, desvirtúa la característica de la temporalidad, propia de los contratos de prestación de servicios.

Finalmente, adujo que en el presente asunto están dados los elementos que configuran una verdadera relación laboral, consagrados en el artículo 23 del CST, pues reitera que las funciones se desempeñaban de manera personal, bajo una continua subordinación, y por la cual recibía una remuneración mensual.

CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.

Con escrito visible de folios 113 a 122 del cuaderno principal, la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS se opuso a la prosperidad de las pretensiones formuladas por el demandante, por considerar que el vínculo se sustentó en contratos de prestación de servicios para el desarrollo de actividades que eran coordinadas entre contratante y contratista, por lo que no se dieron los elementos propios de una relación laboral.

Así mismo, formuló los medios exceptivos que denominó:

- **‘VULNERACIÓN DEL ACTO PROPIO’**, pues considera que desde un comienzo el demandante conocía la naturaleza del vínculo con la administración, y avaló el tipo de relación con la constitución de pólizas de garantía, la afiliación y pago al Sistema General de Seguridad Social, cobro de honorarios, entre otros;
- **‘INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN POR PARTE DE LA DTSC Y A FAVOR DEL DEMANDANTE’**, en virtud de que la relación contractual se rige por las normas de la contratación estatal de la Ley 80 de 1993 en apoyo a la gestión, razón por la cual fueron varias vinculaciones, dependiendo de la necesidad del servicio;
- **‘INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL ENTRE LAS PARTES’**, en tanto la prestación personal del servicio no fue permanente, ni exclusiva, ni continua, no se encontraba bajo situación de subordinación, y como remuneración recibía el pago de los honorarios por los servicios prestados;
- **‘FALTA DE EXCLUSIVIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO’**, pues según manifestación del mismo demandante trabaja en la postulación de proyectos de construcción para un grupo de ingenieros, situación que desvirtúa la exclusividad en la prestación del servicio y la presunta subordinación alegada por el demandante;
- **‘EJECUCIÓN DE CONTRATOS EN APLICACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD’**, por considerar que el demandante conocía desde un principio la modalidad en la vinculación, por lo que no es posible reclamar en sede judicial lo que desde un principio pactó en virtud de su autonomía;
- **‘EJECUCIÓN DE CONTRATOS EN EJERCICIO DEL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA’**, pues la contratación con el demandante se dio por sus conocimientos en las áreas de contratación y estadística, y el desarrollo de sus funciones se dio bajo la coordinación de la entidad, sin que ello implique subordinación;

- **‘NADIE ESTÁ OBLIGADO A LO IMPOSIBLE’**, en tanto en virtud de la descentralización y autonomía administrativa, las entidades públicas son libres para determinar sus necesidades de contratación, y para el caso concreto, la vinculación del demandante no puede regirse por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, en tanto nunca existió un verdadero vínculo laboral;
- **‘PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO’**, para que, en caso de accederse a las pretensiones formuladas, se dé aplicación a lo previsto en los artículos 2513 del Código Civil y 41 del Decreto 3135 de 1968;
- **‘BUENA FE’**, conforme a los dictados del artículo 83 constitucional; y
- **‘EXCEPCIÓN GENÉRICA’**, para que sea declarado de oficio cualquier medio exceptivo que resulte probado en el proceso.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

➤ La **DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS** /fls. 200 a 204/, aseguró que conforme al material probatorio recaudado en el trámite, resulta claro que la relación entre el demandante y la entidad se enmarca en los contratos de prestación de servicios, pues no se lograron acreditar los elementos propios de las relaciones laborales como lo son la prestación personal del servicio, la subordinación y la remuneración como contraprestación. Así mismo, mencionó que la contratación del señor Mazuera Díaz obedeció a la necesidad del servicio, y a las capacidades e idoneidad del profesional, dado que en la planta de personal no se contaba con un funcionario con los conocimientos necesarios para ejecutar las actividades para las cuales fue contratado el demandante vía prestación de servicios.

Seguidamente, reiteró que la suscripción de los contratos celebrados, lo fue en desarrollo de la autonomía de la voluntad del contratista, y que las actividades propias del objeto contractual se llevaron a cabo con la coordinación de la entidad más no bajo el cumplimiento de instrucciones u ordenes, pues las

condiciones para el desarrollo del objeto contractual fueron puestas por el mismo contratista para garantizar el cumplimiento.

Finalmente mencionó que, conforme a las actas de inicio y finalización de cada vínculo contractual, resulta claro que nunca hubo continuidad en la prestación de sus servicios, por lo que, considera, queda demostrado que durante el tiempo de vinculación primó la temporalidad.

➤ **PARTE DEMANDANTE** /fls. 205-219/: refirió que analizado en su totalidad el acervo probatorio, es posible concluir que el señor LEONERGI MAZUERA DÍAZ prestó sus servicios de manera personal a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, vínculo por el cual recibía una remuneración periódica, y en el cual debía acatar las órdenes e instrucciones, por lo que no gozaba de la autonomía propia de los contratos de prestación de servicios.

➤ El **MINISTERIO PÚBLICO** no se pronunció, según consta a folio 220 del cuaderno principal.

CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

Pretende la parte demandante se anule el acto administrativo con el cual se negó la existencia de una relación laboral con la entidad llamada por pasiva, y en consecuencia, se ordene el reconocimiento y pago de todos los emolumentos consagrados en la ley para los servidores públicos de planta.

PROBLEMAS JURÍDICOS

Los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto se contraen a la dilucidación de los siguientes interrogantes:

- i) *¿Se encuentran probados los elementos constitutivos de una relación laboral entre el señor LEONERGI MAZUERA DÍAZ y la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, en el desarrollo de*

los contratos de prestación de servicios suscritos entre 21 de abril de 2008 y el 30 de diciembre de 2013?

En caso afirmativo,

ii) ¿Hay lugar a decretar la prescripción extintiva de los créditos laborales reclamados?

De no darse lo anterior, o darse de forma parcial

iii) ¿A qué créditos laborales tiene derecho el demandante?

(I)

EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La parte nulidisciente invoca en el capítulo de normas violadas y concepto de violación el artículo 53 constitucional que establece:

“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” /Destaca la Sala/.

Por su parte, la H. Corte Constitucional ha garantizado con fundamento en los artículos 53 y 13 constitucionales, el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades bajo el entendido de que muchas situaciones jurídicas aparecen con un velo de legalidad, cuando a las mismas subyacen diferentes situaciones contrarias al ordenamiento jurídico; tal es el caso de ciertos contratos de prestación de servicios en donde para disfrazar la relación laboral se acude a la apariencia de aquella modalidad contractual.

De otro lado, el H. Consejo de Estado en distintas ocasiones ha admitido la misma tesis del Supremo Tribunal Constitucional, pero luego ha optado por mantener incólume el contrato de prestación de servicios bajo las perspectivas que también se indicarán.

Como marco normativo para dilucidar el caso bajo estudio, esta Corporación partirá de la definición que trae la Ley 80 de 1993 sobre contrato de prestación de servicios (art. 32 ordinal 3º) en lo que sea compatible con el tema *sub-examine*, lo que también se explorará con base en la directriz del artículo 53 constitucional.

No obstante lo anterior, no es posible prescindir de los elementos que contiene la definición legal de contrato laboral que contiene el Código Sustantivo del Trabajo, que rige vínculos jurídicos de carácter laboral sin obstar que sean relaciones de trabajadores oficiales, empleados públicos o trabajadores particulares.

Deben hacer presencia entonces irrestrictamente y para que se configure una relación laboral: (i) la concurrencia de una prestación personal del servicio, (ii)

la continuada subordinación o dependencia que le permita al empleador impartirle órdenes al trabajador y, (iii) un salario como retribución al trabajo realizado; sin importar, como ya se dijo, que la modalidad sea legal y reglamentaria o contractual, o quién sea el beneficiario del trabajo.

En efecto, el caso concreto y las codificaciones traídas al plenario se relacionan estrechamente con lo estipulado en la Ley 80 de 1993, en su definición de contrato administrativo de prestación de servicios, que en su artículo 32 ordinal 3° establece:

“DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

...
...

3o. Contrato de Prestación de Servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados...”.

En examen efectuado por la H. Corte Constitucional del ordinal 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, respecto de su exequibilidad, se refirió a la cuestión que ahora se analiza, afirmando lo siguiente:

“(...) 3. Características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo.

El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos

especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido...

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste

singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.

Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo...”¹/Subrayas fuera de texto/.

En ningún caso, estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. A ello agréguese que si bien en los términos del artículo 32-3º de la Ley 80, admite como requisito para que se configure contrato de prestación de servicios la carencia de personal de planta de la entidad que prestará el servicio, en parte alguna prevé como

¹ H. Corte Constitucional, Sentencia C-154 de fecha marzo 19 de 1997, expediente D-1430, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

elemento el tiempo completo, y tal como lo ha aceptado la jurisprudencia, tampoco debe desprenderse que dicho contrato también se tipifica con la sujeción o sometimiento o ausencia de discrecionalidad en la prestación del servicio.

Bajo las anteriores precisiones se ha concretado el tratamiento jurisprudencial de los contratos realidad, de donde se concluye en cuanto a su configuración, que constituye un requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, estos son, la prestación personal del servicio (de manera permanente), la remuneración respectiva y especialmente la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito.

(II)

ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN

DE LA SALA

i.

Prestación personal del servicio y remuneración.

De acuerdo con los documentos aportados con la demanda /fls. 22 a 78 cdno. 1/, se encuentra acreditada la prestación personal de servicios que efectuó el señor LEONERGY MAZUERA DÍAZ, en la DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, según se indica a continuación:

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	FECHAS DE INICIO	Y	FECHAS DE FINALIZACIÓN ²
N° 0312 de 2008	22 de abril de 2008		22 de octubre de 2008

² Actas de Inicio y Finalización de cada contrato: Ver CD fl. 132.

/ fls. 22 - 26 C. 1/		
N° 0771 de 2008 / fls. 27 - 31 C. 1/	27 de octubre de 2008	30 de diciembre de 2008
N° 0027 de 2009 /fls. 32 – 36 C.1/	02 de febrero de 2009	31 de julio de 2009
N° 0469 de 2009 /fls. 37 a 41 C. 1/	06 de agosto de 2009	31 de diciembre de 2009
N° 0091 de 2010 /fls. 47 – 51 C.1/	27 de enero de 2010	30 de junio de 2010
N° 0481 de 2010 /fls. 52 – 56 C.1/	16 de julio de 2010	31 de diciembre de 2010
N° 0056 de 2011 /fls. 57 – 62 C.1/	24 de enero de 2011	31 de diciembre de 2011
N° 0072 de 2012 /fls. 63 – 68 C.1/	24 de enero de 2012	24 de julio de 2012
N° 0434 de 2012 /fls. 69 – 71 C. 1/	25 de julio de 2012	15 de diciembre de 2012
N° 137 de 2013 /fls. 75 – 77 C.1/	25 de enero de 2013	30 de diciembre de 2013

En cuanto a las funciones desempeñadas por el demandante, todos los contratos de prestación de servicios suscritos por el señor **ALEJANDRO MUÑOZ ALZATE** entre 2008 y 2013 tuvieron como objeto común *“Apoyar el sistema de Estadísticas Vitales en el Departamento de Caldas, a partir de la crítica, codificación y digitación de los certificados de nacido vivo y de defunción, generados en el momento del hecho vital en cada uno de los Municipios del Departamento de Caldas”,* y adicionalmente, durante algunos de los vínculos contractuales, se consignó también como objeto *“Analizar la información de los menores de un año nacidos vivos mes a mes a través del DANE y Estadísticas vitales y presentar informe escrito a la Coordinadora del PAI de la Subdirección de Salud Pública (...) apoyar y colaborar en la elaboración de consolidados de la información PAI solicitada por el Ministerio de la Protección Social”.*

En ese orden, lo expuesto permite demostrar que el demandante **LEONERGI MAZUERA DÍAZ** prestó sus servicios en la **DTSC**, y durante las anualidades a las que se hace referencia, percibió una contraprestación económica, no obstante, habida consideración que no es la existencia o no de una vinculación sino su aparente carácter laboral el aspecto materia de discusión en sede judicial, será

la eventual subordinación durante dicho tracto contractual la que permitirá desatar el tema Litis, por lo que pasa ahora a analizarse.

ii. Subordinación

Es menester recordar que la subordinación se constituye en elemento esencial en aras de extraer el carácter laboral que subyace a una aparente vinculación contractual, y que como se anotó líneas atrás, dicho elemento debe trascender a la simple relación de 'coordinación' entre quienes suscriben un contrato para lograr el cumplimiento del objeto pactado.

Bajo esta concepción lo primero que adquiere importancia para la Sala es la eventual sujeción o dependencia que desde diversos ámbitos se haya o no manifestado durante la relación contractual, aspecto sobre el cual se edifican las pretensiones del demandante.

Frente a los elementos de prueba, el Consejo de Estado³ ha razonado lo siguiente:

“A la parte actora en el ejercicio de la acción jurisdiccional, le corresponde acreditar los elementos de la relación laboral que se dejaron enunciados. Vale decir, que con las funciones plasmadas en el contrato de prestación de servicios se desplegaron actividades propias de los servidores públicos.

Para lograr este objetivo, tendrá que revestir el proceso de pruebas documentales, testimoniales y los demás medios que sean pertinentes. A través de las documentales, tendrá que demostrar por ejemplo, que las actividades asignadas mediante contratos son similares o iguales a las cumplidas por el personal de planta; que al contratista se le brindaba el trato propio de un

³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del treinta y uno (31) de octubre de 2002. Exp. 20001-23-21-000-990756-01, Ref.1420-2001. C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

empleado público porque recibía órdenes y llamados de atención; **que se le asignaban actividades que implicaban subordinación y dependencia**; que recibía por concepto de honorarios unos ingresos aproximados a los devengados por el personal de planta (para efectos de desvirtuar indiciariamente el concepto de “honorarios”); que entregaba tareas e informes los cuales eran objeto de revisión o corrección, que los contratos se celebraban en intervalos próximos (para efectos de desvirtuar indiciariamente la temporalidad) o que el desarrollo de la función comprendía naturalmente elementos propios de la relación laboral.

A través de las testimoniales, podrá demostrar la subordinación, la dependencia, el cumplimiento de horario y de órdenes.”

Además de las piezas documentales reseñadas que dan cuenta de la prestación del servicio, también obran documentos en el expediente que demuestran que por los servicios prestados por el señor LEONERGO MAZUERA DÍAZ, este percibía una remuneración. Por modo, pasará ahora el Tribunal a destacar los elementos probatorios relevantes acerca de la existencia o inexistencia de subordinación durante el vínculo contractual, partiendo de la prueba testimonial (CD fl. 193 C. 1).

LUIS ÁNGEL MARÍN CAMPUZANO: expuso que es Ingeniero de Sistemas y que laboró con el señor LEONERGO MAZUERA en la DTSC, donde incluso, llegaron a compartir oficina. Manifiesta que el demandante fue vinculado por contrato de prestación de servicios para la elaboración de estadísticas sobre nacimientos y fallecimientos en el departamento, y que para el desarrollo de tal función debía cumplir un horario. No obstante, fue claro y reiterativo al mencionar que nadie de la DTSC exigía el cumplimiento del horario, y que no fue testigo de llamados de atención o reproches al demandante en ese sentido.

Así mismo, planteó que el demandante tenía como jefes dentro de la entidad demandada a los interventores del contrato, a quienes debía presentarles informe para la revisión del cumplimiento de las metas estipuladas en el mismo. Sobre el particular también mencionó que las únicas obligaciones que debía cumplir eran aquellas definidas en el contrato, y que en ocasiones permanecía en la entidad hasta horas de la noche y fines de semana, a efectos cumplir con las obligaciones contractuales.

Indagado sobre la realización de otras labores o desarrollo de otros vínculos contractuales del señor LEONERGI MAZUERA DÍAZ, manifestó no tener conocimiento, y sostuvo que cuando el demandante se ausentaba de la entidad, era porque estaba a la espera de que le hicieran una nueva contratación.

Sostuvo, también, que los insumos con los que trabajaba el demandante eran proporcionados por la DTSC, y adujo que en ocasiones no había disponibilidad de un computador para el señor MAZUERA DÍAZ, por lo que debían acomodarlo en otro espacio, o *‘tocaba quitarlo’*.

Finalmente, sobre la labor desarrollada por el demandante, indicó que por tratarse de estadísticas relacionadas con el numero de nacimientos y fallecimientos, esa información es constante, y que, por ello, de no encontrarse vinculado el señor LEONERGI MAZUERA, esa labor debía ser asumida por otra persona. Sin embargo, precisó que no recuerda que otra persona de planta de la DTSC realizara esas mismas funciones.

Anota la Sala que la parte demandada formuló tacha por sospecha respecto a este testigo, basada en que según manifestación realizada por el mismo deponente, tiene lazos de amistad con el demandante. Sobre esta manifestación volverá el Tribunal ulteriormente.

DUVÁN ANDRÉS OSPINA SÁNCHEZ: relató que trabajó con el señor LEONERGI MAZUERA DÍAZ en la DTSC donde también se encontraba vinculado como contratista en el área de informática. Agregó que las funciones desempeñadas por el demandante eran relativas a la elaboración de estadísticas, y que para su desarrollo debía cumplir con el horario fijado por la entidad. Indagado sobre

quién específicamente ordenaba el cumplimiento de un horario de trabajo, manifestó que el contrato no lo decía expresamente, pero que los subdirectores de área o los jefes así lo requerían. Así mismo sostuvo que para ausentarse del lugar de trabajo, los contratistas debían pedir permiso; sin embargo, no mencionó concretamente ante quién debía realizarse la solicitud, ni quién la concedía.

También, manifestó que además de las obligaciones consagradas en el contrato de prestación de servicios, al demandante le eran asignadas otras funciones adicionales; sin embargo, manifestó no saber cuáles o en qué consistían esas actividades adicionales.

Finalmente mencionó que en desarrollo del objeto contractual del señor MAZUERA DÍAZ, este debía realizar viajes a otros municipios, y que los gastos de tales desplazamientos eran cubiertos en su totalidad por el demandante, al paso que el ejercicio de las funciones no le permitía tener otros vínculos contractuales, pues afirmó que en ocasiones, salía en horas de la noche de trabajar.

ALBERTO ENRIQUE DE LA OSSA SALCEDO: mencionó que trabaja con la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS como Profesional Universitario de la Subdirección de Salud Pública, y que fue supervisor de los contratos que suscribió la entidad con el señor LEONERGI MAZUERA DÍAZ.

Puntualmente, sobre el desarrollo y cumplimiento de las funciones estipuladas en los contratos de prestación de servicios suscrito con el demandante, explicó que él se encargaba de la elaboración de estadísticas con base en los certificados de nacimientos y fallecidos del departamento. Así mismo mencionó que los vínculos contractuales tenían fecha de inicio y terminación, y que entre una y otra contratación existieron periodos de interrupción. También mencionó que durante su vinculación, nunca se le exigió el cumplimiento de un horario, y que cada contratista, en este caso el señor Mazuera Díaz, desarrollaba las obligaciones en los tiempos que el considerara, sin ser necesario impartir instrucciones sobre el particular. Así mismo, precisó que el demandante debía

presentar un informe mensual para verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato, las cuales, asegura, eran muy específicas.

Sobre el mismo aspecto, mencionó que el demandante no requería solicitar permisos para ausentarse de la DTSC, y reiteró que como contratista manejaba sus tiempos, y por tal razón la supervisión del contrato no realizaba seguimiento sobre estos aspectos. Indagado puntualmente por un comunicado interno dirigido a los funcionarios y contratistas el 10 de octubre de 2012 relativo a un horario especial de la entidad durante los días 11 y 12 de octubre del mismo año /fl. 17/, explicó que tal comunicación se surtió a efectos de que las personas con vínculos con la DTSC y la población en general, estuvieran enterados de la modificación en el horario de atención, más no con el fin de fijar una directriz sobre la asistencia a la sede.

Luego, en lo relativo a las funciones desempeñadas por el señor LEONERGO MAZUERA DÍAZ, explicó que él debía realizar la crítica o revisión de los certificados de nacido vivo y de defunción que eran reportados por las IPS, los Hospitales o los municipios, y que, si bien cada día llegaban reportes nuevos, él podía analizar la información en los tiempos que él mismo programara. Adujo que esa función no era desempeñada por ningún empleado de planta de la entidad, y que de hecho la información que el señor MAZUERA DÍAZ analizaba también puede ser obtenida a través de otras fuentes como lo son las bases de datos del DANE. También mencionó que cuando el demandante asistía a la entidad, el almacén le proporcionaba los implementos e insumos necesarios.

Sobre los viajes o desplazamientos que realizó el demandante durante su vinculación con la DTSC refirió que los mismos estaban relacionados dentro de las obligaciones contractuales, y que eran programados y pagados directamente por el señor MAZUERA DÍAZ; así mismo reconoció que en algunas oportunidades la entidad facilitaba el transporte con sus propios vehículos.

Finalmente, anota la Sala que la parte demandante formuló tacha por sospecha respecto a este testigo, basado en que el deponente labora en DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, por lo que existe una relación de

dependencia que podría afectar su imparcialidad. Sobre esta manifestación volverá el Tribunal ulteriormente.

Como se anticipaba en los antecedentes de esta providencia, se formuló tacha a los testimonios de los señores LUIS ÁNGEL MARÍN CAMPUZANO y ALBERTO ENRIQUE DE LA OSSA SALCEDO. Acerca de este punto, el Código General del Proceso en el artículo 211 establece:

“Artículo 211. Imparcialidad del Testigo.
Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.
La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso.”

En cuanto a la valoración de los testigos que han sido tachados, el Consejo de Estado⁴ ha considerado que el testimonio no se desecha por completo, sino que se debe valorar con mayor rigor y de conformidad con las reglas de la sana crítica:

“Respecto de los testigos sospechosos, quienes se encuentran en situaciones que afectan su credibilidad e imparcialidad y cuya declaración, si bien puede recibirse, ha de analizarse con severidad, es decir, la norma citada en precedencia no permite que de antemano y solo con la manifestación de tacha se descalifique el testigo y se impida la recepción de la declaración, sino todo lo contrario, una vez rendida la versión jurada deberá ser apreciada con mayor severidad de tal manera que al valorarla se someta a un tamiz más denso de aquel por el que deben pasar las declaraciones libres de

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Magistrado Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Sentencia del diecisiete (17) de octubre de 2018, expediente: 68001-23-33-000-2014-00483-01(0265-16).

sospecha, por lo que, la regulación contenida en la disposición prenotada es la manifestación de las reglas de la sana crítica aplicada al ordenamiento procesal.”

Pues bien; respecto de las manifestaciones realizadas por los deponentes, existe coherencia en su contenido con otras de las pruebas testimoniales, como se indicará seguidamente, al paso que no vislumbra elementos que conlleven a restarles credibilidad, los cuales tampoco han de suponerse simple y llanamente por el hecho de que los declarantes hayan manifestado prestar sus servicios a la entidad demandada, y, respecto del señor MARÍN CAMPUZANO, por haber compartido en algunos escenarios diferentes a aquellos propios del ámbito profesional. Contrario a ello y en función de hallar la verdad material, que es en últimas la teleología de estos medios de convicción, el hecho de que los señores LUIS ÁNGEL MARÍN CAMPUZANO tuviera como su ámbito de prestación de servicios las instalaciones de la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS y de que el señor ALBERTO ENRIQUE DE LA OSSA SALCEDO fungiera como supervisor de los contratos del demandante, pueden aportar información certera sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que la accionante desarrolló sus objetos contractuales, lo que resulta de capital importancia para los propósitos de este examen judicial.

Retomando el tema de la litis, no existe disenso entre los extremos procesales en cuanto a la prestación de servicios del señor LEONERGO MAZUERA DÍAZ para la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS en virtud de acuerdos contractuales suscritos entre 2008 y 2013, por lo que la diferencia que suscita esta causa judicial estriba en la supuesta subordinación que ejerció la entidad demandada sobre el contratista, desnaturalizando esta figura para dar paso a una verdadera relación de tipo laboral. Por ende, correspondía a la parte accionante demostrar de manera fehaciente la existencia de este especial elemento de sujeción dentro del vínculo contractual.

Los testigos LUIS ÁNGEL MARÍN CAMPUZANO y DUVÁN ANDRÉS OSPINA SÁNCHEZ expresaron que el accionante no tenía libertad para ejecutar sus labores, en la medida que debía cumplir el horario establecido para la entidad. Contrario a ello, el señor ALBERTO ENRIQUE DE LA OSSA SALCEDO sostuvo de manera

categoría, como supervisor de los contratos del señor MAZUERA DÍAZ, que el nulidisciente contaba con autonomía para llevar a cabo sus tareas en cualquier momento sin estar sujeto a un horario.

Tratándose de la subordinación, más allá de que el accionante LEONERGI MAZUERA DÍAZ cumpliera o no determinado horario, lo relevante sería que dicha jornada se desarrollara por imposición o instrucción de la entidad demandada, circunstancia sobre la cual no existe ningún medio de acreditación dentro del plenario. En efecto, ninguno de los 2 deponentes que manifestaron que el actor cumplía un horario indicaron de manera precisa y concreta las circunstancias de tiempo, modo y lugar, o la persona o empleado de la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS que supuestamente hacía dicha exigencia, por lo que las declaraciones sobre este aspecto no aportan elementos de convicción suficientes sobre la existencia de subordinación.

De hecho, es preciso resaltar que el señor LUIS ÁNGEL MARÍN CAMPUZANO fue enfático al manifestar que aunque nunca hubo un funcionario de la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS exigiendo o verificando el cumplimiento del horario laboral por parte de los contratistas, específicamente del señor LEONERGI MAZUERA DÍAZ, ellos (los contratistas) sentían que debían acatar la jornada de la entidad, debido al volumen de trabajo y la sensación de presión que sentían desde el personal de planta. Contrario a lo pretendido, esta manifestación, tiende a desvirtuar el vínculo de sujeción o subordinación entre ambos extremos procesales, por lo que, se insiste, la parte demandante no logró probar que desde la entidad demandada se le hubiera ordenado cumplir un horario de trabajo, como sí ocurre con los servidores de planta.

También informaron los testigos LUIS ÁNGEL MARÍN CAMPUZANO y DUVÁN ANDRÉS OSPINA SÁNCHEZ que los interventores o supervisores de los contratos del demandante hacían cumplir las metas y obligaciones plasmadas en dichos acuerdos, lo cual lejos de configurar una subordinación, es apenas esencial a la labor de supervisión que entraña este tipo de función. Lo contrario implicaría aceptar que cualquier contrato estatal de prestación de servicios sometido a vigilancia en el cumplimiento de su objeto deriva en una relación laboral de derecho administrativo, hermenéutica que resulta ajena a cualquier sentido

lógico y a la naturaleza del control que las entidades deben ejercer sobre los objetos contratados.

En consonancia con las manifestaciones realizadas por los deponentes, tampoco existe en el expediente material documental que logre demostrar que al señor LEONERGO MAZUERA DÍAZ le era exigido el cumplimiento de un horario, o que le fueran dadas instrucciones para la satisfacción de las obligaciones consagradas en el contrato de prestación de servicios durante los periodos en los cuales estuvo vinculado con la entidad.

Así las cosas, recogiendo todo el análisis probatorio, para esta Sala Plural brillan por su ausencia elementos de juicio que conlleven a afirmar de manera clara, precisa y suficiente la existencia de subordinación como elemento medular de la pretendida relación laboral entre la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS y el demandante, pues aquellos elementos en los que basa el accionante esta categoría jurídica, no trascienden al contexto propio de coordinación que es sustancial en las relaciones contractuales de prestación de servicios, y por lo mismo, el material de convicción no sugiere que este vínculo se haya visto desbordado ni adquirido ribetes propios de uno laboral, lo que conduce a denegar las súplicas de la demanda.

COSTAS

Con fundamento en el artículo 188 inciso 2° de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el canon 47 de la Ley 2080 de 2021, no habrá condena en costas en primera instancia, toda vez que no se observa que la demanda haya sido promovida desprovista de fundamento legal.

En mérito de lo expuesto, la **SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL** del Tribunal Administrativo De Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

NIÉGANSE las pretensiones de la parte actora, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **LEONERGI MAZUERA DIAZ** contra la **DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS - DTSC**.

SIN COSTAS ni agencias en derecho en esta instancia.

Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

NOTIFÍQUESE

Ponencia discutida y aprobada en Sala de Decisión realizada el... según acta N° 07 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Maqistrado



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

17-001-33-39-005-2019-00393-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

S. 020

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 por la parte demandada contra la sentencia proferida por el Juzgado 5º Administrativo de Manizales, con la cual accedió a las pretensiones formuladas por el señor **URIEL FELIPE SERNA LONDOÑO** dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** por ella promovido contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** (en adelante FNPSM) y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

ANTECEDENTES

PRETENSIONES

I) La declaratoria de nulidad del acto ficto o presunto originado ante la falta de respuesta de la petición presentada el 3 de julio de 2019, con el cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora desde los 70 días siguientes a la radicación de la solicitud de auxilio de cesantías, y hasta la fecha del pago total de dicho auxilio.

A título de restablecimiento del derecho, solicita:

i) Se condene a la demandada al reconocimiento y pago de la referida sanción por mora, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la

cesantía ante la entidad y hasta la fecha del pago total de las cesantías reconocidas.

ii) Condenar en costas a la entidad accionada.

CAUSA PETENDI.

- El 24 de abril de 2018 solicitó al FNPSM el reconocimiento y pago de sus cesantías en virtud de su servicio como docente estatal.
- Mediante la Resolución N° 8474-6 de 16 de octubre de 2018 le fue reconocida la cesantía deprecada.
- Dicha prestación fue cancelada el 8 de febrero de 2019 a través de entidad bancaria.
- Mediante el acto ficto demandado, el FNPSM negó el reconocimiento de la sanción por mora.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Se invocan: la Ley 91 de 1989, arts. 5° y 15; la Ley 244 de 1995, arts. 1° y 2°; la Ley 1071 de 2006, arts. 4° y 5°; y Ley 224 de 1995, arts. 1 y 2.

En suma, refiere que las leyes 244/95 y 1071/06 regularon el pago de las cesantías parciales y definitivas a los servidores públicos, determinando un término de quince (15) días para su reconocimiento, contado a partir de la radicación de la solicitud, y cuarenta y cinco (45) días para su pago, una vez se expida el acto administrativo correspondiente. Con todo, rememora, la jurisprudencia ha interpretado que el reconocimiento y pago no debe superar los setenta (70) días hábiles después de haberse radicado la petición, y no obstante, añade, el FNPSM cancela por fuera de ese término, acarreándole con ello una sanción equivalente a un (1) día de salario del docente, contado a partir de aquel lapso hasta el momento en que cancela la prestación deprecada.

Para brindarle sustento a lo argüido, reproduce amplios apartes de múltiples providencias proferidas por el H. Consejo de Estado, insistiendo de este modo se acceda a las súplicas formuladas en el *sub lite*.

CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.

La **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM** contestó la demanda con el documento digital N°9 del expediente, oponiéndose a las pretensiones formuladas por la parte accionante, expuso en síntesis que dicho fondo es administrado por FIDUPREVISORA S.A. en virtud de contrato de fiducia mercantil, y acota que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han dejado clara la naturaleza no laboral de la sanción moratoria prevista en la Ley 1071 de 2006, por lo que no resulta procedente su indexación, ya que esto haría más gravosa la situación de la administración ante el aumento de un valor que ya de por sí cubre la corrección monetaria y cuya esencia es la de una multa.

Como excepciones, planteó las denominadas ‘INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN O COBRO DE LO NO DEBIDO’, manifestando que no ha actuado con el fin de desconocer la ley ni los derechos que le asisten a la parte demandante; y la ‘GENÉRICA’.

A su turno, el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** también se opuso a las pretensiones de la parte demandante, con el documento digital N° 14, anotando que en línea con lo establecido en la Ley 962 de 2005 y el Decreto 2831 del mismo año, únicamente le competen tareas operativas en el procedimiento de reconocimiento de prestaciones sociales de los docentes, además de que en lo que le atañe, cumplió a cabalidad con los términos de ley.

Como excepciones, planteó las de ‘FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA’, mencionando que únicamente cumple funciones de trámite en el marco del reconocimiento de prestaciones sociales de los docentes; ‘BUENA FE’, como eximente de responsabilidad en caso de que llegue a determinarse su responsabilidad en la actuación demandada; ‘INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN CON FUNDAMENTO EN LA LEY’, pues su actuación finiquita con el reconocimiento prestacional, mientras que el pago es completamente ajeno a

sus competencias; 'BUENA FE', aludiendo al cumplimiento de los términos de ley, y 'PRESCRIPCIÓN', en los términos del Decreto 1848 de 1968.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juez 5º Administrativo del Circuito de Manizales dictó sentencia accediendo a las pretensiones de la parte actora, fallo que integra el documento 20 del expediente electrónico. Como razón básica de la decisión, luego de hacer un esbozo sobre las reglas que rigen el reconocimiento de la sanción por mora por el pago tardío de las cesantías, expuso el funcionario judicial que en el caso concreto la entidad demandada superó los términos de ley, por lo que concedió la sanción entre el 10 de agosto de 2018 y el 7 de febrero de 2019, suma que deberá actualizarse conforme lo prevé el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

Respecto a la aplicación de los mandatos previstos en la Ley 1955 de 2019, señaló el juez que esta norma se aplica a las peticiones de reconocimiento de la sanción moratoria presentadas con posterioridad a su vigencia, y en todo caso, precisó que en el sub lite la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM no acreditó la demora del ente territorial en la radicación del acto de reconocimiento de la cesantía.

Con base en lo anterior, declaró nulo el acto administrativo demandado, ordenando al FNPSM pagar a la parte demandante la sanción por mora prevista en la Ley 1071 de 2006 por el lapso indicado, liquidada con base en el salario de 2018.

EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO.

La NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM apeló la sentencia de primer grado con el escrito que se halla en el archivo electrónico N° 30, centrando su desacuerdo en la fecha tenida en cuenta por la jueza de primera instancia para el pago de las cesantías, que en su sentir tuvo lugar el 8 de febrero de 2019, lo que impacta en la mora reconocida. Además, menciona que la Ley 1955 de 2019 establece que la sanción por mora debe imputarse a bonos de tesorería y no a

los recursos del FNPSM, toda vez que la destinación exclusiva de estos es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.

Finalmente, solicitó que en caso de fallar a favor de la parte actora no sea condenada en costas en ninguna de las instancias, en tanto no ha incurrido en actos temerarios.

CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

Persigue por modo la parte demandante, se declare la nulidad del acto ficto con la cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 a raíz del pago tardío del auxilio de cesantías.

CUESTIÓN PREVIA.

Resulta oportuno rememorar que en asuntos análogos al tratado en el *sub exámine* (relacionados con la sanción moratoria por el pago tardío de cesantías), este órgano colegiado¹ ha concluido, en suma, (i) que se aplica, por identidad, el fallo de fecha veintisiete (27) de marzo de 2007 emanado del H. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo², en el sentido de que esta jurisdicción ha de asumir el conocimiento de controversias como la aquí instaurada (art. 104 C/CA) a través del medio de control efectivamente ejercido; y (ii), que la Ley 1071 de 2006 se aplica íntegramente al régimen especial de los docentes, de suerte que la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO ha de acatar el mandato allí contenido, alusivo al reconocimiento y pago oportuno de las cesantías parciales y definitivas.

PROBLEMAS JURÍDICOS

¹ Tribunal Administrativo de Caldas: Sentencia del 7 de marzo de 2013, Rads. 17001-23-33-000-2012-00012-00 y 17001-23-33-000-2012-00080-00; Demandado: Nación – Ministerio de Educación – FNPSM; M.P. William Hernández Gómez. También: Sentencia del 26 de abril de 2013, Rad. 17-001-23-33-000-2012-00011-00; Demandado: Nación – Ministerio de Educación – FNPSM; M.P. William Hernández Gómez; entre otras.

² Rad. 76001-23-31-000-2000-02513-01(IJ). Consejero Ponente: Jesús María Lemos Bustamante.

Con fundamento en lo consignado por modo previo, para esta Sala de Decisión, el fondo del asunto se contrae a la dilucidación de los siguientes problemas jurídicos:

- *¿Procede la sanción moratoria contemplada en la Ley 1071/06, en casos de pago extemporáneo de las cesantías?*

En caso afirmativo,

- *¿Desde cuándo se causa la aludida sanción?*
- *¿Procedía la condena en costas en primera instancia?*

(I)

LA SANCIÓN MORATORIA POR EL PAGO EXTEMPORÁNEO DE CESANTÍAS

El artículo 4º de la Ley 1071 de 2006, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA Y MODIFICA LA LEY 244 DE 1995, SE REGULA EL PAGO DE LAS CESANTÍAS DEFINITIVAS O PARCIALES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SE ESTABLECEN SANCIONES Y SE DAN TÉRMINOS PARA SU CANCELACIÓN", establece a letra:

“...Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios (sic), la entidad empleadora o aquella (sic) tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

PARÁGRAFO. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso

primero de este artículo”. /Resaltado es del texto. Subrayas son del Tribunal/.

De este modo se infiere que la entidad a cargo, dispone de un plazo máximo de quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías, definitivas o parciales, para expedir la resolución correspondiente, claro está, siempre que la petición reúna todos los requisitos determinados en la ley.

Por su parte, el artículo 5º *ibídem* en su primer inciso prevé que la entidad, para efectuar el pago, dispone de un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo que lo ordena. Ese canon es del siguiente tenor:

“...Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro...”.

Los dispositivos normativos reproducidos se encuentran dotados de enunciados propios de las normas deónticas o regulativas, estas son, que mandan, permiten, prohíben o castigan. De ahí que, ha sostenido la Sala, la mentada Ley 1071 es una típica regla o norma jurídica de acción, erigida en aras de soslayar ponderación alguna por parte de la administración, por cuanto una vez reunidas las condiciones de aplicación, los términos empleados en la preceptiva legal son concluyentes y perentorios, tal y como acaece en el asunto de reconocimiento y pago oportuno de las cesantías.

Conforme a lo expuesto, se tiene que la Ley 1071 y en consonancia con el precepto 345 de la Carta, prevé un tiempo prudencial, calculado en sesenta (60) días, para hacer las apropiaciones presupuestales de ley y los trámites correspondientes. Por ende, tal situación no se perfila como excusa válida para el reconocimiento y pago tardío de esas prestaciones sociales.

Aunadamente, resalta el Tribunal, la teleología de la norma se contrae a la pronta atención de las solicitudes de liquidación de las cesantías (parciales o definitivas), y no es para menos, en tanto no puede pasarse por alto que las cesantías son ahorros del servidor público, administrados por el Estado-patrono para entregarle a aquel en el momento que lo necesite, bien si queda cesante definitivamente o bien en los eventos que la ley autoriza para el anticipo parcial de las mismas (en esencia, por vivienda o educación).

Así las cosas, concluye este Juez Plural que los términos perentorios contenidos en la Ley 1071, dentro de los cuales debe reconocerse y pagarse las cesantías, deben cumplirse so pena de la sanción moratoria de que trata el parágrafo de su artículo 5º:

“...En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales 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. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este...”.

Para efectos de la sanción moratoria, en la pluricitada sentencia emanada del H. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el veintisiete (27) de marzo de 2007, se expuso con suficiencia que de reconocerse y pagarse las cesantías tardíamente, se debe computar el término desde la fecha de presentación de la solicitud de liquidación o anticipo. Sumado a ello, el Alto Tribunal sostuvo sobre el particular lo siguiente:

“...Cuando la Administración resuelve el requerimiento del servidor público sobre la liquidación de sus cesantías en forma tardía buscando impedir la efectividad conminatoria de la sanción de que trata el artículo 2 de la Ley 244 de 1995 (léase Ley 1071), el tiempo a partir del cual comienza a correr el término para que se genere la indemnización

moratoria debe contarse desde la fecha en la cual el interesado radicó la petición de reconocimiento y pago de las cesantías definitivas, es decir, quince (15) días hábiles que tiene la entidad para expedir la resolución, más cinco (5) días hábiles que corresponden a la ejecutoria, en el evento de que la resolución de reconocimiento hubiere sido expedida, con la salvedad a que alude el mismo precepto, más cuarenta y cinco (45) días hábiles a partir del día en que quedó en firme la resolución, para un total de 65 días hábiles, transcurridos los cuales se causará la sanción moratoria...

...

...

Para la Sala resulta claro que ante la ausencia de pronunciamiento sobre la liquidación de las cesantías definitivas deben contarse los términos en la forma indicada para que la norma tenga efecto útil y hacer efectiva la capacidad conminatoria de la sanción prevista por la Ley 244 de 1995, pues, de no acudirse a este medio, el cometido proteccionista de los derechos del servidor público que animó a la ley, se vería, paradójicamente, burlado por la propia ley dado que la administración simplemente se abstendría de proferir la resolución de reconocimiento de las cesantías definitivas para no poner en marcha el término para contabilizar la sanción, produciéndose un efecto perverso con una medida instituida para proteger al ex servidor público cesante...” /Anotación entre paréntesis, líneas y resaltado son de la Sala/.

Cabe anotar que el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, modificado por su similar 1272 de 2018 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.26. Remisión del acto administrativo notificado y ejecutoriado que resuelve las solicitudes de reconocimiento de cesantías. Una vez notificado y ejecutoriado el

acto administrativo definitivo que resuelve las solicitudes de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas, la entidad territorial certificada en educación deberá subir y remitir este acto administrativo inmediatamente a través de la plataforma empleada para tal fin.

ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.27. Pago de los reconocimientos de cesantías. Dentro de los 45 días hábiles siguientes a la notificación y ejecutoria del acto administrativo que reconoce las solicitudes de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas, la sociedad fiduciaria deberá efectuar los pagos correspondientes”.

En punto a la notificación del acto administrativo con el cual se reconoce y ordena el pago de cesantías, el H. Consejo de Estado en sentencia datada el 28 de julio de 2018 (Exp. 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-2015), señaló:

“97. Debe partirse de la base que se está ante el acto administrativo escrito que reconoció la cesantía expedido dentro de los 15 días que se tienen para resolver el asunto. Es de considerar, que este acto al ser de naturaleza particular debe ser notificado personalmente en los términos del artículo 67 del CPACA, para lo cual el ente gubernativo tuvo que consultar el contenido de la petición sobre el particular, esto es, sí el peticionario habilitó la notificación por medio de electrónico, en cuyo caso, se surtirá a través de este medio; o si por el contrario deberá acometerse conforme a la norma procesal.

98. En el primer evento, es decir, cuando se produce la notificación por medio electrónico, habrá de considerar el artículo 56 del CPACA, para concluir que el término de ejecutoria se computará a partir del día siguiente en que la entidad certifique el acceso del peticionario al contenido íntegro del acto que reconoció la cesantía, vía e-mail informado para el efecto en la petición, que en todo

caso deberá hacerse a más tardar 12 días después de expedido el acto.

99. En el segundo evento, el ente gubernativo debió remitir citación al interesado dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto de reconocimiento de la cesantía con el propósito de notificarlo personalmente conforme al artículo 68 del CPACA, y si éste no concurrió dentro de los 5 días posteriores al recibo de la notificación, correspondía hacerlo por aviso remitido a la misma dirección del requerimiento de comparecencia atendiendo la previsión del canon 69 ibidem; en cuyo caso, el acto se entendió notificado al día siguiente de su recibo. Para esta situación, la ejecutoria del acto se computará pasado el día siguiente al de entrega del aviso, o de la notificación personal si el interesado concurrió a ella.

100. Como conclusión a lo anterior, ha de indicar la Sala de Sección que los términos que tiene la administración para llevar al conocimiento del interesado el contenido de su acto administrativo, esto es, para notificarlo, no pueden computarse como días de sanción moratoria, pues es evidente y así lo previó el legislador que la notificación por regla general ocurre después de proferida la decisión, y que además es la circunstancia que refleja el deber de la entidad de informarla a su destinatario.

(...)

102. Siendo prácticos, en casos donde existe acto escrito que reconoce las cesantías, **el término de ejecutoria y, por ende, los 45 días hábiles posteriores a ésta para que ocurra su pago efectivo, solo empezarán a correr una vez se verifica la notificación en los estrictos términos señalados**” /Resaltados de la Sala/.

En el presente asunto, encuentra acreditado el Tribunal que el señor URIEL FELIPE

SERNA LONDOÑO solicitó el reconocimiento y pago del auxilio de cesantía el 24 de abril de 2018, por lo que el plazo de 15 días para la expedición del acto administrativo de reconocimiento expiraba el 17 de mayo de 2018, y la prestación fue reconocida con la Resolución N°8474-6 el 16 de octubre de 2018, la declaración administrativa fue proferida por fuera de término (PDF N° 4, pág. 5).

En la sentencia de unificación proferida el 18 de julio de 2018 (Exp. 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15) CE-SUJ2-012-18), el Consejo de Estado determinó las reglas aplicables al cómputo de la sanción moratoria, dependiendo de la expedición del acto de reconocimiento y su notificación, y en lo que atañe al caso concreto estableció la siguiente hipótesis:

“(…)

HIPOTESIS	NOTIFICACION	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
ACTO ESCRITO EXTEMPORANEO (después de 15 días)	Aplica, pero no se tiene en cuenta para el computo del término de pago	10 días, después de cumplidos 15 para expedir el acto	45 días posteriores a la ejecutoria	70 días posteriores a la petición

(…)”

En ese orden, el tiempo límite de 70 días para efectuar el pago expiraba el 9 de agosto de 2018, mientras que los dineros fueron puestos a disposición de la accionante el 8 de febrero de 2019, fecha que ha de tenerse como base para el cálculo de la sanción (PDF N° 4, pág. 7).

En ese orden, le asiste razón a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM, en punto a los extremos temporales de la sanción moratoria, que realmente se causó entre el 10 de agosto de 2018 y el 7 de febrero de 2019, la cual habrá de liquidarse con el salario de 2018, de acuerdo con la pauta trazada en sede de unificación por

el Consejo de Estado³. Por lo anterior, se confirmará la sentencia de primer grado.

Finalmente, respecto a los planteamientos relacionados con la Ley 1955 de 2019, estos no han de ser acogidos por el Tribunal, en la medida que se trata de un periodo de mora anterior a la expedición de dicha norma.

LAS COSTAS EN PRIMERA INSTANCIA

La NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNSPM también cuestiona la condena en costas efectuada en su contra en el fallo censurado, arguyendo sobre el particular que la conducta por ella desplegada estuvo en todo momento cobijada por la buena fe, y que no procedía su imposición de forma automática.

En sentir de la Sala, dicha intelección no está llamada a salir adelante, no solo por cuanto a voces del artículo 188 de la Ley 1437/11⁴ la sentencia debe disponer sobre la condenación en costas, sino también por cuanto, al acudir al Código General del Proceso, su artículo 365 numeral 1 consagra que “Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso...”⁵, sin atarse de modo alguno a la conducta que hubiere reflejado en el trámite procesal.

Además, el inciso 2° del canon 188 del C/CA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 únicamente permite al juez administrativo abstenerse de proferir condena en costas tratándose de la parte actora, cuando su demanda no esté desprovista de fundamento legal, pero ninguna regulación al respecto contiene tratándose de la parte accionada.

En este orden, debe tenerse presente que desde la entrada en vigencia del Código de lo Contencioso Administrativo (C/CA) previsto en la Ley 1437/11, la condena en costas no se halla condicionada a la actividad o conducta desplegada por los sujetos procesales (criterio subjetivo) -como sí acaecía en el otrora

³ Sentencia de unificación proferida el 18 de julio de 2018 en el expediente identificado con el número de radicación 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15) CE-SUJ2-012-18 (M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez)

⁴ Dice a letra la norma: “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

⁵ Cabe mencionar que dicha disposición se encontraba regulada de manera equivalente en el derogado artículo 392-1 del CPC.

vigente Decreto 01/84-, sino que su imposición en sentencia encuentra como cardinal criterio la parte que resulte desfavorecida con la decisión de mérito que se dicte y la causación efectiva de las mismas (criterio objetivo-valorativo).

En este orden de ideas, no encuentra este Juez Plural que la condena en costas ordenada por el Juez *A quo* en contra de la entidad llamada por pasiva amerite ser reconsiderada.

COSTAS

Teniendo en cuenta que habrá de confirmarse la sentencia de primera instancia, se condenará en costas a la apelante, en atención a lo establecido en el canon 365 numeral 3 del C.G.P. Sin agencias en derecho en esta instancia, por no haberse causado.

Es por lo discurrido 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

CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Juzgado 5º Administrativo de Manizales, con la cual accedió a las pretensiones formuladas por el señor **URIEL FELIPE SERNA LONDOÑO** dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** por ella promovido contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** (en adelante FNPSM) y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

COSTAS en esta instancia a cargo de la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**. Sin agencias en derecho en esta instancia.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

NOTIFÍQUESE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 07 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Maqistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

17-001-23-33-000-2020-00075-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 063

Se pronuncia la Sala sobre la terminación del proceso en virtud de la institución jurídica de la transacción, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** que contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM** han promovido los señores **AIDA NELY CRUZ QUINTERO, ALBA MARINA FRANCO GIRALDO, DANIEL ALBERTO CARDONA CHICA, DAVID FERNANDO PACHECO VALENCIA, FABIOLA GARCÉS CANDAMIL, JESÚS ANTONIO DÍAZ CORRALES, JHOINER ALFONSO MEJÍA CASTAÑEDA, JOMAIRO GONZÁLEZ OCAMPO, JULIO CÉSAR OLIVEROS MURILLO, MARIA CRISTINA DUQUE VÉLEZ, MARIA NELLY CARDONA OSPINA, RUBIELA MONTES LÓPEZ, SARA INÉS ÁLVAREZ, CLAUDIA LUCÍA DÍAZ HENAO, GLORIA INÉS RIVEROS GONZÁLEZ, JORGE AUGUSTO BLANDÓN RENDÓN, JOSE MARIO RAMÍREZ ACEVEDO, LORENA MEDINA RAMÍREZ, LUZ STELLA CORREA FORERO, MARIA ARACELLY RAMÍREZ URIBE, PAOLA PELÁEZ COQUECO y LINA MARÍA QUICENO DUQUE.**

ANTECEDENTES

LA DEMANDA

Pretenden los accionantes, se declaren nulos los actos fictos negativos configurados ante la falta de respuesta de las peticiones presentadas ante la entidad demandada el 8 y el 28 de agosto de 2019, y en consecuencia, se condene a la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM** al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 1071 de 2006, corolario del pago tardío de sus cesantías, se dé cumplimiento al fallo en los términos del

canon 192 de la Ley 1437 de 2011, se paguen intereses de mora y que la accionada sea condenada en costas.

LA TRANSACCIÓN

Encontrándose el expediente a despacho para dictar fallo de primera instancia, varios de los accionantes y la parte demandada allegaron memoriales con los cuales impetran la terminación del proceso en virtud del acuerdo de transacción suscrito entrabos extremos procesales, y anexaron fotocopia del Contrato CTJ00155-FID suscrito entre el Doctor LUIS GUSTAVO FIERO MAYA, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del MINISTERIO DE EDUCACIÓN y el Doctor YOBANY LÓPEZ QUINTERO, vocero judicial de los nulidiscentes en el *sub lite* /fls. 302-355/.

En el segmento considerativo del acuerdo de voluntades, indicaron las partes lo siguiente:

“(...) 16. Que es intención de las partes prevenir litigios judiciales eventuales con fundamento en las sentencias judiciales en firme que han ordenado reconocimiento y pago de la sanción por mora a cargo del FOMAG, a efecto de lo cual se acordó celebrar un contrato de transacción.

...

18. Que en las mesas de trabajo adelantadas entre el Ministerio de Educación Nacional, FIDUPREVISORA S.A. y abogado (a) YOBANY LOPEZ QUINTERO apoderado del docente a que se refiere la cláusula cuarta de este contrato, se encontró MIL CIENTO TREINTA Y TRES (1133) procesos judiciales por concepto de sanción por mora que cumplen las condiciones para pago en el marco de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 2020 de 2019, que serán objeto del presente contrato de transacción y bajo los lineamientos del Comité de Conciliación del Ministerio de Educación Nacional. La verificación de la liquidación de los procesos judiciales se realizó a través del cruce de la información del apoderado de los docentes y de la sociedad fiduciaria.

19. Que el H. Consejo de Estado en la ya referida sentencia de unificación SUJ-Stt-012-2018, aclarada el 26 de agosto de 2019, determinó que la sanción por mora en las cesantías de los docentes, resulta conciliable y/o transigible, como también lo es, los intereses allí reconocidos, los causados por el no pago de la sentencia y las costas y demás expensas derivadas de los procesos que originaron la decisión judicial”.

Posteriormente, pactaron lo siguiente:

“CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO. Transar las obligaciones derivadas de los procesos judiciales que pretenden el reconocimiento y pago de sanción por mora en el pago tardío de las cesantías solicitadas por los docentes del FOMAG para precaver eventuales condenas en contra de la Nación Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

CLÁUSULA SEGUNDA: En cumplimiento a lo establecido en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 2020 de 2019 y realizado el análisis económico y jurídico de los procesos judiciales descritos en este acuerdo, así como los riesgos y gastos derivados hasta el momento, las partes acuerdan resolver sus diferencias mediante transacción extinguiendo la obligación que dio lugar a los litigios mediante la firma del presente contrato.

CLÁUSULA TERCERA: CONCESIONES RECÍPROCAS. Las partes acuerdan hacer mutuos concesiones para evitar una eventual condena derivada de los procesos judiciales a que se refiere este acuerdo en los siguientes términos:

3.1. El doctor YOBANY LOPEZ QUINTERO como apoderado facultado para transar el asunto descrito en la cláusula primera de este contrato se obliga a:

En procesos judiciales cuya liquidación de la sanción por mora corresponda a un valor inferior a \$ 10.000.000, a renunciar al 10% del valor de la liquidación.

Renunciar a instaurar procesos judiciales frente a las pretensiones del litigio suscitado en los procesos judiciales objeto del presente acuerdo.

El Apoderado se compromete a radicar memoriales a todos los despachos judiciales donde se encuentran en cursos los procesos judiciales de la cláusula cuarta del presente contrato, con el fin de dar a conocer a la autoridad judicial el acuerdo transaccional, dentro del día hábil siguiente a la firma del presente contrato.

El apoderado se compromete a desistir dentro de los tres (3) días siguientes, de todos los procesos judiciales una vez la Fiduprevisora S.A realice el pago de la transacción cuya liquidación certifica mediante radicados 2021-ER-029925 del 2 de febrero de 2021, pactada en el presente contrato.

3.2. Por su parte la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se compromete a ordenar a FIDUPREVISORA S.A. como administradora y vocera del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, remitir memoriales a todos los despachos judiciales donde cursa los procesos judiciales que se transan en el presente contrato, con el fin de coadyuvar el desistimiento que el apoderado se compromete a radicar, así como también a ordenar el pago del valor ordenado en los procesos Judiciales a que se refiere este acuerdo, de la siguiente manera:

** En procesos judiciales cuya liquidación de la sanción por mora corresponda a un valor inferior a \$10.000.000, pagar el 90% del valor de la liquidación.*

** En procesos judiciales cuya liquidación de la sanción por mora corresponda a un valor superior a \$ 10.000.001 e inferior a \$ 22.000.000, pagar el 85% del valor de la liquidación.*

** En procesos judiciales cuya liquidación de la sanción por mora corresponda a un valor superior a \$ 22.000.001 e inferior a \$ 30.000.000, pagar el 83% del valor de la liquidación.*

**En los procesos judiciales cuya liquidación de la sanción por mora corresponda a un valor superior a \$30.000.001, pagar el 80% del valor de la liquidación”.*

En relación con el pago, se estableció lo siguiente en el contrato de transacción:

“CLAUSULA CUARTA: PAGO. FIDUPREVISORA S.A como vocera y administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 2020 de 2019, dentro de los ocho (8) días siguientes a la celebración del presente contrato, realizará el pago poniendo a disposición los recursos en ventanilla de la entidad bancaria, conforme a la liquidación remitida mediante su comunicación 2021-ER-029925 del 2 de febrero de 2021, respectivamente, en la cual se relaciona detalladamente cada una de los procesos judiciales a reconocer y pagar en los términos aquí dispuestos, documento que hace parte integral de este contrato, sin perjuicio de lo cual se relacionan a continuación:

...

...

(El Tribunal relacionará seguidamente los demandantes que hacen parte del acuerdo de transacción, en lo que sea pertinente, debido a la extensión del contrato)

“CLÁUSULA QUINTA: De conformidad con lo señalado en el artículo 2483 del Código Civil, las partes reconocen que la presente transacción hace tránsito a cosa juzgada, por lo tanto, se declaran mutuamente en paz y a salvo en relación con la sanción por mora en el pago extemporáneo de las cesantías de los docentes y demás emolumentos derivados de los procesos judiciales a que se refiere este contrato. Así mismo, renuncian en mutuo y recíproco beneficio a cualquier acción judicial /en/ razón a los asuntos objeto de esta transacción, por la reclamación efectuada y especificada presente contrato.

CLÁUSULA SEXTA: Las Partes declaran y garantizan que: (i) cada una de las Partes ha obtenido los correspondientes permisos y autorizaciones para poder celebrar la presente Transacción; (ii) el presente acuerdo transaccional es un acuerdo final y vinculante y, una vez haya sido aprobado, producirá efectos de cosa juzgada en todos los asuntos incluidos en el mismo; y (iii) cada parte ha realizado

los estudios legales y económicos necesarios para proceder a la firma de la presente transacción.

CLÁUSULA SÉPTIMA: El(a) Apoderado(a) YOBANY LOPEZ QUINTERO declara que en los eventos en los cuales, las autoridades judiciales dicten sentencia respecto de los procesos judiciales objetos de transacción, después de firmado y perfeccionado el presente contrato se entenderán transadas las sentencias judiciales por los mismos porcentajes pactados en el presente acuerdo, y renunciando a Costas, Indexación, Intereses corrientes y moratorios, y a los porcentajes indicados en la cláusula tercera del presente contrato, y a los emolumentos adicionales que llegaren a ordenarse en el título judicial, declarando el cumplimiento de la sentencia por los términos acá pactados.

CLÁUSULA OCTAVA: PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN. El presente contrato de transacción se perfecciona una vez sea suscrito por las partes.” /Resaltados de la Sala/.

Los accionantes que hicieron parte del acuerdo se individualizan a continuación según la relación efectuada en la cláusula 4ª del contrato de transacción:

ACCIONANTE	RESOLUCIÓN DE RECONOCIMIENTO DE CESANTÍAS	VALOR MORA	VALOR OBJETO DE TRANSACCIÓN
JESÚS ANTONIO DÍAZ CORRALES	6887-6 de 8 de agosto de 2018	\$ 971.180,53	\$ 874.062,48
FABIOLA GARCÉS CANDAMIL	5586-6 de 14 de julio de 2016	\$1'352.145,6	\$1'216.931,04
MARIA NELLY CARDONA OSPINA	9929-6 de 6 de diciembre de 2016	\$1'085.743,9	\$977.169,57
RUBIELA MONTES LÓPEZ	9886-6 de 4 de diciembre de 2018	\$ 3'277.734,3	\$2'949960,87
MARIA ARACELLY RAMÍREZ URIBE	74 de 14 de enero de 2019	\$ 2'063.758,6	\$ 1'857.382,77
GLORIA INÉS RIVEROS GONZÁLEZ	156 de 25 de febrero de 2019	\$15'538.888,53	\$13'984.999,68
LUZ STELLA CORREA FORERO	867 de 21 de noviembre de 2018	\$4'127.517,2	\$3'714.765,54

LINA MARÍA QUICENO DUQUE	104 de 12 de febrero de 2019	\$15'174.695,83	\$13'657.226,25
MARIA CRISTINA DUQUE VÉLEZ	9461-6 de 21 de octubre de 2015	\$ 1'815.576,03	\$ 1'634.018,43

CONSIDERACIONES
DE LA
SALA DE DECISIÓN

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha aludido a la doble naturaleza de la “transacción” indicando que, “(...) “[S]egún nuestro ordenamiento, la transacción es a la vez un contrato (art. 2469 CC) y un modo de extinguir obligaciones (art. 1625 CC). En tanto acuerdo busca precaver un litigio en el cual las partes puedan poner fin total o parcialmente a la incertidumbre en la relación comercial”. /Resaltado de la Sala/ (Sentencia de 11 de diciembre de 2019, M.P. Guillermo Sánchez Luque, Exp.64.151).

En efecto, el artículo 1625 del Código Civil establece que “Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula. Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte: (...) 3o.) Por la transacción. (...)”. Por su parte, el texto 2469 de la misma obra, la define como “(...) un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual. No es transacción el acto que sólo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa.”.

Adicionalmente, la ley civil exige que quien suscribe la transacción sea una persona capaz de disponer de los objetos involucrados en el acuerdo de transacción (art. 2470 CC), además de contar con poder especial (art. 2471 ibídem).

Por su parte, el artículo 176 de la Ley 1437 de 2011, alude al fenómeno de la transacción, así:

“ARTÍCULO 176. Cuando la pretensión comprenda aspectos que por su naturaleza son conciliables, para allanarse a la demanda la Nación requerirá autorización del Gobierno Nacional y las demás entidades públicas requerirán previa autorización expresa y escrita del Ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Gobernador o Alcalde o de la autoridad que las represente o a cuyo Despacho estén vinculadas o adscritas. En los casos de órganos u organismos autónomos e independientes, tal autorización deberá expedirla el servidor de mayor jerarquía en la entidad.

En el evento de allanamiento se dictará inmediatamente sentencia. Sin embargo, el juez podrá rechazar el allanamiento y decretar pruebas de oficio cuando advierta fraude o colusión o lo pida un tercero que intervenga en el proceso.

Con las mismas formalidades anteriores podrá terminar el proceso por transacción”
/Sublíneas no son del texto/.

En punto al trámite de la transacción, los cánones 312 y 313 del CGP, aplicables en virtud de la remisión normativa establecida en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, disponen:

“ARTÍCULO 312. TRÁMITE. En cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis. También podrán transigir las diferencias que surjan con ocasión del cumplimiento de la sentencia.

Para que la transacción produzca efectos procesales deberá solicitarse por quienes la hayan celebrado, dirigida al juez o tribunal que conozca del proceso o de la respectiva actuación posterior a este, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. Dicha solicitud podrá presentarla también cualquiera de las partes, acompañando el documento de transacción; en este caso se dará traslado del escrito a las otras partes por tres (3) días.

El juez aceptará la transacción que se ajuste al derecho sustancial y declarará terminado el proceso, si se celebró por todas las partes y versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas o sobre las condenas impuestas en la sentencia. Si la transacción solo recae sobre parte del litigio o de la actuación posterior a la sentencia, el proceso o la actuación posterior a este continuará respecto de las personas o los aspectos no comprendidos en aquella, lo cual deberá precisar el juez en el auto que admita la transacción. El auto que resuelva sobre la transacción parcial es apelable en el efecto diferido, y el que resuelva sobre la transacción total lo será en el efecto suspensivo.

Cuando el proceso termine por transacción o esta sea parcial, no habrá lugar a costas, salvo que las partes convengan otra cosa.

Si la transacción requiere licencia y aprobación judicial, el mismo juez que conoce del proceso resolverá sobre estas; si para ello se requieren pruebas que no obren en el expediente, el juez las decretará de oficio o a solicitud de parte y para practicarlas señalará fecha y hora para audiencia” /Se subraya/.

ARTÍCULO 313. TRANSACCIÓN POR ENTIDADES PÚBLICAS. Los representantes de la nación, departamentos y municipios no podrán transigir sin autorización del Gobierno Nacional, del gobernador o alcalde, según fuere el caso.

Cuando por ley, ordenanza o acuerdo se haya ordenado promover el proceso en que intervenga una de las mencionadas entidades la transacción deberá ser autorizada por un acto de igual naturaleza” /Resaltados del Tribunal/.

CASO CONCRETO

Corresponde entonces a esta Sala Plural determinar si es procedente aprobar el acuerdo de transacción al que ha llegado la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM con los demandantes FABIOLA GARCÉS CANDAMIL, JESÚS

ANTONIO DÍAZ CORRALES, RUBIELA MONTES LÓPEZ, MARIAL NELLY CARDONA OSPINA, MARIA ARACELLY RAMÍREZ URIBE, GLORIA INÉS RIVEROS GONZÁLEZ, LUZ STELLA CORREA FORERO, LINA MARÍA QUICENO DUQUE y MARIA CRISTINA DUQUE VÉLEZ.

En primer término, los actores se encuentran debidamente representados y su abogado plenamente autorizado para transigir, según los poderes que reposan en los folios 9-11,19-24,29-30 y 37-42 del cuaderno principal, en los que expresamente se otorga esta facultad al abogado YOBANY LÓPEZ QUINTERO. De igual manera, la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNSPM, está debidamente representada por el abogado LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA, jefe de la Oficina Asesora Jurídica, quien cuenta con idéntica facultad, según se desprende de la Resolución 013878 del 28 de julio de 2020 (art. 1)¹ /fls. 361-363/, en concordancia con el acta suscrita por el comité de conciliación para tal efecto (archivo 1, CD fl. 371).

Con ello, se halla acreditado el presupuesto de la capacidad y la adecuada representación de las partes en los términos de los mandatos 2470 y 2471 mencionados.

En cuanto a la legitimación por activa de los docentes incluidos en el acuerdo de transacción, también se satisface este postulado, pues se trata de educadores que formularon petición de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de cesantías, a través de las solicitudes datadas el 8 y el 28 de agosto de 2019 /fls. 97-98, 103-104, 129-130, 135-136, 141-

¹ ARTICULO PRIMERO. Autorizar y delegar la facultad de transigir en el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica 1045-15 del Ministerio de Educación Nacional, quien podrá celebrar transacciones en el pago de la sanción por mora por el pago tardío de las cesantías, en los casos y porcentajes aprobados por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, enmarcado en la normatividad vigente, en especial lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 2020 de 2019.

ARTÍCULO SEGUNDO. La facultad de transigir corresponderá para aquellos asuntos en los que se pretenda el pago de la sanción por mora por el pago tardío en procesos judiciales con admisión de demanda, y que sean aprobados por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio.

PARÁGRAFO. La facultad de transigir sólo se podrá ejecutar bajo la autorización que se imparte, en los casos en los que no haya operado la caducidad o prescripción, y en el entendido de que la legalidad, conveniencia y no lesividad al patrimonio público se hayan cumplido”.

142, 162-163, 193-194, 200-201/, y que, ante la mora en el reconocimiento y pago, promovieron este juicio subjetivo de anulación contra el acto ficto surgido de la falta de respuesta de la entidad accionada. Es decir, que existe plena identidad entre la pretensión procesal y los accionantes, en los términos que ha definido la jurisprudencia del Consejo de Estado para satisfacer la legitimación por activa².

De otro lado, en función de los requisitos legales de la transacción, en el caso de marras el acuerdo versa sobre aspectos que pueden ser objeto de este mecanismo, pues recae sobre la sanción moratoria prevista en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 por el pago tardío de las cesantías, es decir, se trata de una penalidad eminentemente económica que no comporta un derecho irrenunciable en los términos del artículo 53 constitucional, por lo que perfectamente puede ser objeto de transacción en sede administrativa o judicial.

A lo anterior ha de sumarse que los fundamentos del reconocimiento pactado a cargo de la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM, encuentran respaldo probatorio en el plenario, según la relación documental que se realiza a continuación.

	FECHA SOLICITUD CESANTÍAS	FECHA LÍMITE PAGO	ACTO DE RECONOCIMIENTO	PAGO	PETICIÓN SANCIÓN MORATORIA
JESÚS ANTONIO DÍAZ CORRALES	5 de junio de 2018 /fl. 106/.	18 de septiembre de 2018	Resolución 6887-6 de 8 de agosto de 2018 /fl. 106/.	12 de octubre de 2018 /fl. 108/.	28 de mayo de 2019 /fls. 103-104/.
FABIOLA GARCÉS CANDAMIL	2 de junio de 2016 /fl. 100/.	14 de septiembre de 2016	Resolución 5586-6 de 14 de julio de 2016 /fl. 100/.	4 de octubre de 2016	28 de mayo de 2019 /fls. 97-98/.
MARIA NELLY CARDONA OSPINA	1° de noviembre de 2016 /fl. 139/	13 de febrero de 2017	Resolución 9929-6 de 6 de diciembre de 2016 /fl. 100/.	22 de marzo de 2017 /fl. 141/	28 de mayo de 2019 /fls. 135-136/.
RUBIELA MONTES LÓPEZ	12 de octubre de 2018 /fl. 144/	28 de enero de 2019	Resolución 9686-6 de 4 de diciembre de 2018 /fl. 144/.	13 de marzo de 2019	28 de mayo de 2019 /fls. 141-142/.

² Auto de 20 de febrero de 2020, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Exp.65.232.

				/fl. 147/	
MARIA ARACELLY RAMÍREZ URIBE	10 de diciembre de 2018 /fl. 204/	21 de marzo de 2019	Resolución N° 074 de 14 de enero de 2019 /fl. 204/	23 de abril de 2019 /fl. 206/	8 de mayo de 2019 /fls. 200- 201/.
GLORIA INÉS RIVEROS GONZÁLEZ	21 de agosto de 2018 /fl. 166/	30 de noviembre de 2018	Resolución 156 de 25 de febrero de 2019 /fl. 166/.	22 de abril de 2019 /fl. 170/.	8 de mayo de 2019 /fls. 162- 163/.
LUZ STELLA CORREA FORERO	5 de octubre de 2018 /fl. 197/	21 de enero de 2019	Resolución N° 867 de 21 de noviembre de 2018 /fl. 197/.	22 de marzo de 2019 /fl. 199/	8 de mayo de 2019 /fls. 193- 194/.
LINA MARÍA QUICENO DUQUE	22 de agosto de 2018 /fl. 210/	3 de diciembre de 2018	Resolución N° 104 de 12 de febrero de 2019 /fl. 210/.	22 de abril de 2049 /fl. 186/	8 de mayo de 2019 /fls. 207- 208/.
MARIA CRISTINA DUQUE VÉLEZ	30 de enero de 2019 /fl. 131/.	14 de mayo de 2019	Resolución 1050-6 de 25 de febrero de 2019 /fl. 131/.	12 de octubre de 2018 /fl. 108/.	24 de mayo de 2019 /fls. 129- 130/.

Como se anotó por modo precedente, la sanción moratoria es un rubro que puede ser conciliable por no comprometer prerrogativas irrenunciables y dado su contenido eminentemente económico, además, la Sala tampoco advierte que lo acordado resulte lesivo para las partes, quienes como se desprende de la parte considerativa del contrato citada líneas atrás, disminuyeron en un porcentaje razonable los montos de la sanción con el fin de lograr el acuerdo, mientras que la renuncia a la condena en costas, protege los intereses estatales ante lo que representaría una eventual sentencia desfavorable, como las que se han proferido ante demandas similares, cuando se patenta el reconocimiento y pago tardío del auxilio de cesantías docentes.

En conclusión, el Tribunal halla satisfechos los postulados legales para avalar la transacción suscrita entre la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM** y los demandantes **FABIOLA GARCÉS CANDAMIL, JESÚS ANTONIO DÍAZ CORRALES, RUBIELA MONTES LÓPEZ, MARIA NELLY CARDONA OSPINA, MARIA ARACELLY RAMÍREZ URIBE, GLORIA INÉS RIVEROS GONZÁLEZ, LUZ STELLA**

CORREA FORERO, LINA MARÍA QUICENO DUQUE y MARIA CRISTINA DUQUE VÉLEZ, por lo que se dispondrá la terminación del proceso respecto de estos accionantes.

Así mismo, el despacho sustanciador requirió a las partes para que se sirvieran informar si respecto de los demás actores también existía acuerdo de transacción, frente a lo cual obtuvo respuesta negativa /fls. 372-378/, por lo que el proceso continuará respecto a los señores **AIDA NELY CRUZ QUINTERO, ALBA MARINA FRANCO GIRALDO, DANIEL ALBERTO CARDONA CHICA, DAVID FERNANDO PACHECO VALENCIA, JHOINER ALFONSO MEJÍA CASTAÑEDA, JOMAIRO GONZÁLEZ OCAMPO, JULIO CÉSAR OLIVEROS MURILLO, SARA INÉS ÁLVAREZ, CLAUDIA LUCÍA DÍAZ HENAO, JORGE AUGUSTO BLANDÓN RENDÓN, JOSE MARIO RAMÍREZ ACEVEDO, LORENA MEDINA RAMÍREZ y PAOLA PELÁEZ COQUECO**.

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

RESUELVE

ACÉPTASE el acuerdo de transacción celebrado entre los señores **FABIOLA GARCÉS CANDAMIL, JESÚS ANTONIO DÍAZ CORRALES, RUBIELA MONTES LÓPEZ, MARIA NELLY CARDONA OSPINA, MARIA ARACELLY RAMÍREZ URIBE, GLORIA INÉS RIVEROS GONZÁLEZ, LUZ STELLA CORREA FORERO, LINA MARÍA QUICENO DUQUE y MARIA CRISTINA DUQUE VÉLEZ** y la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**.

En consecuencia, **DECLÁRASE terminado el proceso** respecto de dichos accionantes.

CONTINUAR el proceso con los accionantes **AIDA NELY CRUZ QUINTERO, ALBA MARINA FRANCO GIRALDO, DANIEL ALBERTO CARDONA CHICA, DAVID FERNANDO PACHECO VALENCIA, JHOINER ALFONSO MEJÍA CASTAÑEDA, JOMAIRO GONZÁLEZ OCAMPO, JULIO CÉSAR OLIVEROS MURILLO, SARA INÉS ÁLVAREZ, CLAUDIA LUCÍA DÍAZ HENAO, JORGE AUGUSTO BLANDÓN RENDÓN,**

JOSE MARIO RAMÍREZ ACEVEDO, LORENA MEDINA RAMÍREZ y PAOLA PELÁEZ
COQUECO.

NOTIFÍQUESE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha,
según consta en Acta N° 07 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

REPUBLICA DE COLOMBIA.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

MagistradoSustanciador: Fernando Alberto Álvarez Beltrán

Manizales, veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

Radicado	17 001 23 33 000 2021 00034 00
Medio de control	Reparación directa
Accionante	Jesús Edgar Ortíz García
Accionado	Departamento de Caldas

Dentro del asunto de la referencia se tenía programada la realización de la audiencia de pruebas para el día martes 21 de febrero de 2023 a partir de las nueve y treinta de la mañana (09:30 a.m.); no obstante, se hace necesario aplazar la celebración de la mencionada audiencia, en virtud de la solicitud allegada por la apoderada judicial del demandante (Documento 94 del expediente digital) por ser razones que se consideran justificadas por este Despacho para acceder a la solicitud de aplazamiento.

Por lo anterior, se fija como fecha para la realización de la audiencia de pruebas el día **MIÉRCOLES QUINCE (15) DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023) a partir de las NUEVE Y TREINTA DE LA MAÑANA (09:30 a.m.)**, dejando presente que el link para acceder a la audiencia es el mismo consignado en el auto del 31 de enero de 2023, que reposa en el documento 81 del expediente digital.

Por la Secretaría de esta Corporación, infórmese a las partes por el medio más expedito, sobre el aplazamiento de la audiencia.

Notifíquese

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fernando', with a stylized flourish at the end.

Fernando Alberto Álvarez Beltrán
Magistrado Ponente

17-001-33-33-003-2021-00007-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 070

Antes de proferir sentencia de segunda instancia dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **JOSE HERNEY MARTÍNEZ LÓPEZ** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FNPSM**, conforme al inciso 2º del artículo 213 de la Ley 1437/11, como **PRUEBA DE OFICIO**, por Secretaría, **OFÍCIESE** a la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS** para que en un lapso no superior a diez (10) días, se sirva expedir certificación en la que se indique la fecha en la que esa entidad territorial radicó ante la entidad fiduciaria administradora del **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** la Resolución N°5151-6 de 28 de agosto de 2019, con la cual reconoció un auxilio de cesantías a favor del accionante **JOSE HERNEY MARTÍNEZ LÓPEZ** (C.C. N°16'051.920).

La certificación deberá ser enviada a través del correo "sgtadminclld@notificacionesrj.gov.co", y una vez allegada, atendiendo el mandato previsto en el canon 170 inciso 2º del C.G.P., se correrá traslado a las partes y el Ministerio Público en la forma establecida en el artículo 201A de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha según Acta N° 07 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

17-001-33-33-004-2021-00010-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 069

Antes de proferir sentencia de segunda instancia dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **BLANCA VIVIANA VILLAMIL RIVERA** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FNPSM**, conforme al inciso 2º del artículo 213 de la Ley 1437/11, como **PRUEBA DE OFICIO**, por Secretaría, **OFÍCIESE** a la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS** para que en un lapso no superior a diez (10) días, se sirva expedir certificación en la que se indique la fecha en la que esa entidad territorial radicó ante la entidad fiduciaria administradora del **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** la Resolución N° 6987-6 de 5 de noviembre de 2019, con la cual reconoció un auxilio de cesantías a favor de la accionante **BLANCA VIVIANA VILLAMIL RIVERA** (C.C. N° 30'297.055).

La certificación deberá ser enviada a través del correo "sgtadminclad@notificacionesrj.gov.co", y una vez allegada, atendiendo el mandato previsto en el canon 170 inciso 2º del C.G.P., se correrá traslado a las partes y el Ministerio Público en la forma establecida en el artículo 201A de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha según Acta N°07 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

17-001-33-33-004-2021-00016-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 068

Antes de proferir sentencia de segunda instancia dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FNPSM**, conforme al inciso 2º del artículo 213 de la Ley 1437/11, como **PRUEBA DE OFICIO**, por Secretaría, **OFÍCIESE** a la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS** para que en un lapso no superior a diez (10) días, se sirva expedir certificación en la que se indique la fecha en la que esa entidad territorial radicó ante la entidad fiduciaria administradora del **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** la Resolución N°7757-6 de 11 de diciembre de 2019, con la cual reconoció un auxilio de cesantías a favor del accionante **LUIS ENRIQUE RAMÍREZ OROZCO** (C.C. N° 10'235.705).

La certificación deberá ser enviada a través del correo "sgtadminclld@notificacionesrj.gov.co", y una vez allegada, atendiendo el mandato previsto en el canon 170 inciso 2º del C.G.P., se correrá traslado a las partes y el Ministerio Público en la forma establecida en el artículo 201A de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha según Acta N° 007 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

17-001-33-33-004-2021-00019-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 067

Antes de proferir sentencia de segunda instancia dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **MARIA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FNPSM**, conforme al inciso 2º del artículo 213 de la Ley 1437/11, como **PRUEBA DE OFICIO**, por Secretaría, **OFÍCIESE** a la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE MANIZALES** para que en un lapso no superior a diez (10) días, se sirva expedir certificación en la que se indique la fecha en la que esa entidad territorial radicó ante la entidad fiduciaria administradora del **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** la Resolución N°04 de 8 de enero de 2020, con la cual reconoció un auxilio de cesantías a favor de la accionante **MARIA ISABEL CORREDOR SÁNCHEZ** (C.C. N°24'780.111).

La certificación deberá ser enviada a través del correo "sgtadminclld@notificacionesrj.gov.co", y una vez allegada, atendiendo el mandato previsto en el canon 170 inciso 2º del C.G.P., se correrá traslado a las partes y el Ministerio Público en la forma establecida en el artículo 201A de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha según Acta N° 007 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

17-001-33-33-001-2021-00053-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

S. 018

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 por la parte demandada contra la sentencia proferida por el Juzgado 1º Administrativo de Manizales, con la cual accedió a las pretensiones formuladas por la señora **MARIA ALEJANDRA TORRES ARBOLEDA** dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** por él promovido contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** (en adelante FNPSM) y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

ANTECEDENTES

PRETENSIONES

I) La declaratoria de nulidad del acto ficto o presunto originado ante la falta de respuesta de la petición presentada el 27 de julio de 2020, con el cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora desde los 70 días siguientes a la radicación de la solicitud de auxilio de cesantías, y hasta la fecha del pago total de dicho auxilio.

A título de restablecimiento del derecho, solicita:

i) Se condene a la demandada al reconocimiento y pago de la referida sanción por mora, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la

cesantía ante la entidad y hasta la fecha del pago total de las cesantías reconocidas.

ii) Condenar en costas a la entidad accionada.

CAUSA PETENDI.

- El 21 de febrero de 2020 solicitó al FNPSM el reconocimiento y pago de sus cesantías en virtud de su servicio como docente estatal.
- Mediante la Resolución N° 1081-6 de 11 de marzo de 2020 le fue reconocida la cesantía deprecada.
- Dicha prestación fue cancelada el 13 de julio de 2020 a través de entidad bancaria.
- Mediante el acto ficto demandado, el FNPSM negó el reconocimiento de la sanción por mora.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Se invocan: la Ley 91 de 1989, arts. 5° y 15; la Ley 244 de 1995, arts. 1° y 2°; la Ley 1071 de 2006, arts. 4° y 5°; y Ley 224 de 1995, arts. 1 y 2.

En suma, refiere que las leyes 244/95 y 1071/06 regularon el pago de las cesantías parciales y definitivas a los servidores públicos, determinando un término de quince (15) días para su reconocimiento, contado a partir de la radicación de la solicitud, y cuarenta y cinco (45) días para su pago, una vez se expida el acto administrativo correspondiente. Con todo, rememora, la jurisprudencia ha interpretado que el reconocimiento y pago no debe superar los setenta (70) días hábiles después de haberse radicado la petición, y no obstante, añade, el FNPSM cancela por fuera de ese término, acarreándole con ello una sanción equivalente a un (1) día de salario del docente, contado a partir de aquel lapso hasta el momento en que cancela la prestación deprecada.

Para brindarle sustento a lo argüido, reproduce amplios apartes de múltiples providencias proferidas por el H. Consejo de Estado, insistiendo de este modo se acceda a las súplicas formuladas en el *sub lite*.

CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.

La **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM** contestó la demanda con el documento digital N°12 del expediente, oponiéndose a las pretensiones formuladas por la parte accionante, expuso en síntesis que el reconocimiento de las prestaciones docentes es un proceso complejo que involucra a las entidades territoriales, y algunos problemas operativos que dificultan el cumplimiento de los términos de ley, y acota que en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1272/18, la atención de las solicitudes está sujeta al turno y a la existencia de disponibilidad presupuestal. Explica que en el procedimiento pueden presentarse situaciones no imputables a esa entidad, pues puede haber tardanza en la expedición del acto administrativo, su notificación y la disponibilidad presupuestal, y pese a que puede intentar acciones contra la entidad territorial que incurra en las demoras, ello le genera mayores cargas.

En caso de existir mora en el pago de las cesantías, en virtud de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, considera que debe analizarse la situación particular en cada caso, de tal forma que se determine en qué etapa del procedimiento ocurrió la mora. Finalmente, formuló la excepción ‘GENÉRICA’.

A su turno, el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** también se opuso a las pretensiones de la parte demandante, planteando las excepciones de ‘CUMPLIMIENTO DE LOS TÉRMINOS POR PARTE DE LA ENTIDAD TERRITORIAL’: pues atendió debidamente los plazos establecidos en la Ley 1955 de 2019, que implica la emisión del acto administrativo de reconocimiento dentro de los 15 días siguientes a la petición; ‘BUENA FE’, aludiendo al cumplimiento de los términos de ley, y ‘PRESCRIPCIÓN’, en los términos del Decreto 1848 de 1968.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Jueza 1ª Administrativa del Circuito de Manizales dictó sentencia accediendo a las pretensiones de la parte actora, fallo que integra el documento 36 del expediente electrónico.

Como razón básica de la decisión, luego de hacer un esbozo sobre las reglas que rigen el reconocimiento de la sanción por mora por el pago tardío de las cesantías, expuso la funcionaria judicial que en el caso concreto la entidad demandada superó los términos de ley, pues si bien expidió el acto de reconocimiento de manera oportuna y lo notificó por vía electrónica, efectuó el pago cuando ya se encontraba vencido el plazo legal, por lo que concedió la pretensión de la sanción deprecada equivalente a 12 días de mora, liquidada con el salario de 2020. Sobre la entidad territorial vinculada, indicó que no le asiste responsabilidad en el reconocimiento y pago tardío de la cesantía, pues en lo que era de su competencia, emitió el acto de reconocimiento en término oportuno y lo remitió al FNPSM respetando los plazos legales.

EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO.

La **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM** apeló la sentencia de primer grado con el escrito que se halla en el archivo electrónico N° 38, centrando su desacuerdo en la falta de vinculación al proceso de la entidad territorial, en idénticos términos a la argumentación expuesta en el escrito de contestación de la demanda, para lo cual reprodujo de forma íntegra la argumentación que sustentó la excepción de falta de integración del litisconsorcio necesario, insistiendo en que no fue esa entidad la causante de la mora que se demanda en el sub lite. Así mismo, reitera que la entidad territorial es la responsable del pago de la sanción por mora reclamada, por la expedición tardía del acto administrativo de reconocimiento de las cesantías, lo que deriva en su responsabilidad en los términos del artículo 57 parágrafo de la Ley 1955 de 2019.

CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

Persigue por modo la parte demandante, se declare la nulidad del acto ficto con la cual se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la Ley 1071 de 2006 a raíz del pago tardío del auxilio de cesantías.

CUESTIÓN PREVIA.

Resulta oportuno rememorar que en asuntos análogos al tratado en el *sub exámine* (relacionados con la sanción moratoria por el pago tardío de cesantías), este órgano colegiado¹ ha concluido, en suma, (i) que se aplica, por identidad, el fallo de fecha veintisiete (27) de marzo de 2007 emanado del H. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo², en el sentido de que esta jurisdicción ha de asumir el conocimiento de controversias como la aquí instaurada (art. 104 C/CA) a través del medio de control efectivamente ejercido; y (ii), que la Ley 1071 de 2006 se aplica íntegramente al régimen especial de los docentes, de suerte que la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO ha de acatar el mandato allí contenido, alusivo al reconocimiento y pago oportuno de las cesantías parciales y definitivas.

PROBLEMAS JURÍDICOS

Con fundamento en lo consignado por modo previo, para esta Sala de Decisión, el fondo del asunto se contrae a la dilucidación de los siguientes problemas jurídicos:

- ***¿Procede la sanción moratoria contemplada en la Ley 1071/06, en casos de pago extemporáneo de las cesantías?***

¹ Tribunal Administrativo de Caldas: Sentencia del 7 de marzo de 2013, Rads. 17001-23-33-000-2012-00012-00 y 17001-23-33-000-2012-00080-00; Demandado: Nación – Ministerio de Educación – FNPSM; M.P. William Hernández Gómez. También: Sentencia del 26 de abril de 2013, Rad. 17-001-23-33-000-2012-00011-00; Demandado: Nación – Ministerio de Educación – FNPSM; M.P. William Hernández Gómez; entre otras.

² Rad. 76001-23-31-000-2000-02513-01(IJ). Consejero Ponente: Jesús María Lemos Bustamante.

En caso afirmativo,

- ***¿Qué entidad debe asumir el pago de la sanción?***
- ***¿Desde cuándo se causa la aludida sanción?***

(I)

**LA SANCIÓN MORATORIA
POR EL PAGO EXTEMPORÁNEO DE CESANTÍAS**

El artículo 4º de la Ley 1071 de 2006, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA Y MODIFICA LA LEY 244 DE 1995, SE REGULA EL PAGO DE LAS CESANTÍAS DEFINITIVAS O PARCIALES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SE ESTABLECEN SANCIONES Y SE DAN TÉRMINOS PARA SU CANCELACIÓN", establece a letra:

“...Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios (sic), la entidad empleadora o aquella (sic) tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

PARÁGRAFO. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo”. /Resaltado es del texto. Subrayas son del Tribunal/.

De este modo se infiere que la entidad a cargo, dispone de un plazo máximo de quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías, definitivas o parciales, para expedir la resolución correspondiente, claro está, siempre que la petición reúna todos los requisitos determinados en la ley.

Por su parte, el artículo 5º *ibídem* en su primer inciso prevé que la entidad, para efectuar el pago, dispone de un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo que lo ordena. Ese canon es del siguiente tenor:

“...Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro...”.

Los dispositivos normativos reproducidos se encuentran dotados de enunciados propios de las normas deónticas o regulativas, estas son, que mandan, permiten, prohíben o castigan. De ahí que, ha sostenido la Sala, la mentada Ley 1071 es una típica regla o norma jurídica de acción, erigida en aras de soslayar ponderación alguna por parte de la administración, por cuanto una vez reunidas las condiciones de aplicación, los términos empleados en la preceptiva legal son concluyentes y perentorios, tal y como acaece en el asunto de reconocimiento y pago oportuno de las cesantías.

Conforme a lo expuesto, se tiene que la Ley 1071 y en consonancia con el precepto 345 de la Carta, prevé un tiempo prudencial, calculado en sesenta (60) días, para hacer las apropiaciones presupuestales de ley y los trámites correspondientes. Por ende, tal situación no se perfila como excusa válida para el reconocimiento y pago tardío de esas prestaciones sociales.

Aunadamente, resalta el Tribunal, la teleología de la norma se contrae a la pronta atención de las solicitudes de liquidación de las cesantías (parciales o definitivas), y no es para menos, en tanto no puede pasarse por alto que las cesantías son ahorros del servidor público, administrados por el Estado-patrono para entregarle a aquel en el momento que lo necesite, bien si queda cesante definitivamente o bien en los eventos que la ley autoriza para el anticipo parcial de las mismas (en esencia, por vivienda o educación).

Así las cosas, concluye este Juez Plural que los términos perentorios contenidos en la Ley 1071, dentro de los cuales debe reconocerse y pagarse las cesantías, deben cumplirse so pena de la sanción moratoria de que trata el parágrafo de su artículo 5º:

“...En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales 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. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este...”.

Para efectos de la sanción moratoria, en la pluricitada sentencia emanada del H. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el veintisiete (27) de marzo de 2007, se expuso con suficiencia que de reconocerse y pagarse las cesantías tardíamente, se debe computar el término desde la fecha de presentación de la solicitud de liquidación o anticipo. Sumado a ello, el Alto Tribunal sostuvo sobre el particular lo siguiente:

“...Cuando la Administración resuelve el requerimiento del servidor público sobre la liquidación de sus cesantías en forma tardía buscando impedir la efectividad conminatoria de la sanción de que trata el artículo 2 de la Ley 244 de 1995 (léase Ley 1071), el tiempo a partir del cual comienza a correr el término para que se genere la indemnización moratoria debe contarse desde la fecha en la cual el interesado radicó la petición de reconocimiento y pago de las cesantías definitivas, es decir, quince (15) días hábiles que tiene la entidad para expedir la resolución, más cinco (5) días hábiles que corresponden a la ejecutoria, en el evento de que la resolución de reconocimiento hubiere sido expedida, con la salvedad a que alude el mismo precepto, más cuarenta y cinco (45) días hábiles a partir del día en que

quedó en firme la resolución, para un total de 65 días hábiles, transcurridos los cuales se causará la sanción moratoria...

...

...

Para la Sala resulta claro que ante la ausencia de pronunciamiento sobre la liquidación de las cesantías definitivas deben contarse los términos en la forma indicada para que la norma tenga efecto útil y hacer efectiva la capacidad conminatoria de la sanción prevista por la Ley 244 de 1995, pues, de no acudir a este medio, el cometido proteccionista de los derechos del servidor público que animó a la ley, se vería, paradójicamente, burlado por la propia ley dado que la administración simplemente se abstendría de proferir la resolución de reconocimiento de las cesantías definitivas para no poner en marcha el término para contabilizar la sanción, produciéndose un efecto perverso con una medida instituida para proteger al ex servidor público cesante...” /Anotación entre paréntesis, líneas y resaltado son de la Sala/.

Cabe anotar que el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, modificado por su similar 1272 de 2018 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.26. Remisión del acto administrativo notificado y ejecutoriado que resuelve las solicitudes de reconocimiento de cesantías. Una vez notificado y ejecutoriado el acto administrativo definitivo que resuelve las solicitudes de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas, la entidad territorial certificada en educación deberá subir y remitir este acto administrativo inmediatamente a través de la plataforma empleada para tal fin.

ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.27. Pago de los reconocimientos de cesantías. Dentro de los 45 días hábiles siguientes a la notificación y ejecutoria del acto administrativo que reconoce las solicitudes de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas,

la sociedad fiduciaria deberá efectuar los pagos correspondientes”.

En punto a la notificación del acto administrativo con el cual se reconoce y ordena el pago de cesantías, el H. Consejo de Estado en sentencia datada el 28 de julio de 2018 (Exp. 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-2015), señaló:

“97. Debe partirse de la base que se está ante el acto administrativo escrito que reconoció la cesantía expedido dentro de los 15 días que se tienen para resolver el asunto.

Es de considerar, que este acto al ser de naturaleza particular debe ser notificado personalmente en los términos del artículo 67 del CPACA, para lo cual el ente gubernativo tuvo que consultar el contenido de la petición sobre el particular, esto es, sí el peticionario habilitó la notificación por medio de electrónico, en cuyo caso, se surtirá a través de este medio; o si por el contrario deberá acometerse conforme a la norma procesal.

98. En el primer evento, es decir, cuando se produce la notificación por medio electrónico, habrá de considerar el artículo 56 del CPACA, para concluir que el término de ejecutoria se computará a partir del día siguiente en que la entidad certifique el acceso del peticionario al contenido íntegro del acto que reconoció la cesantía, vía e-mail informado para el efecto en la petición, que en todo caso deberá hacerse a más tardar 12 días después de expedido el acto.

99. En el segundo evento, el ente gubernativo debió remitir citación al interesado dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto de reconocimiento de la cesantía con el propósito de notificarlo personalmente conforme al artículo 68 del CPACA, y si éste no concurrió dentro de los 5 días posteriores al recibo de la notificación, correspondía hacerlo por aviso remitido a la misma

dirección del requerimiento de comparecencia atendiendo la previsión del canon 69 ibidem; en cuyo caso, el acto se entendió notificado al día siguiente de su recibo. Para esta situación, la ejecutoria del acto se computará pasado el día siguiente al de entrega del aviso, o de la notificación personal si el interesado concurrió a ella.

100. Como conclusión a lo anterior, ha de indicar la Sala de Sección que los términos que tiene la administración para llevar al conocimiento del interesado el contenido de su acto administrativo, esto es, para notificarlo, no pueden computarse como días de sanción moratoria, pues es evidente y así lo previó el legislador que la notificación por regla general ocurre después de proferida la decisión, y que además es la circunstancia que refleja el deber de la entidad de informarla a su destinatario.

(...)

102. Siendo prácticos, en casos donde existe acto escrito que reconoce las cesantías, **el término de ejecutoria y, por ende, los 45 días hábiles posteriores a ésta para que ocurra su pago efectivo, solo empezarán a correr una vez se verifica la notificación en los estrictos términos señalados**” /Resaltados de la Sala/.

En el presente asunto, encuentra acreditado el Tribunal que la señora MARIA ALEJANDRA TORRES ARBOLEDA solicitó el reconocimiento y pago del auxilio de cesantía el 21 de febrero de 2020, por lo que el plazo de 15 días para la expedición del acto administrativo de reconocimiento expiraba el 20 de marzo de 2020, y teniendo en cuenta que la prestación fue reconocida con la Resolución N° 1081-6 el 11 de marzo de 2020, la declaración administrativa ha de reputarse oportuna (PDF N° 1, págs. 18-19).

En la sentencia de unificación proferida el 18 de julio de 2018 (Exp. 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15) CE-SUJ2-012-18), el Consejo de Estado determinó las reglas aplicables al cómputo de la sanción moratoria,

dependiendo de la expedición del acto de reconocimiento y su notificación, y en lo que atañe al caso concreto estableció la siguiente hipótesis:

“(…)

HIPOTESIS	NOTIFICACION	CORRE EJECUTORIA	TÉRMINO PAGO CESANTÍA	CORRE MORATORIA
ACTO ESCRITO EN TIEMPO	Electrónica	10 días, posteriores a certificación de acceso al acto	45 días posteriores a la ejecutoria	55 días posteriores a la notificación

(…)”

En ese orden, la Resolución N°775 de diciembre de 2019 fue notificada por vía electrónica el 16 de marzo de 2020, por lo que el tiempo límite para efectuar el pago expiraba el 30 de junio de 2020, y teniendo en cuenta que estas fueron canceladas el 13 de julio de 2020 (PDF N°2, pág. 21), ello da lugar a la sanción moratoria entre el 1° y el 13 de julio de 2020, tal como lo determinó la jueza de primera instancia.

(II)
RESPONSABILIDAD DEL ENTE TERRITORIAL

Como lo anticipaba la Sala, la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM, al momento de sustentar la apelación contra el fallo de primera instancia, sostiene que la entidad territorial, en este caso el DEPARTAMENTO DE CALDAS, al expedir de forma tardía el acto administrativo de reconocimiento, en los términos del canon 57 de la Ley 1755 de 2019, norma que en su tenor literal establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 57°. EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaria de Educación de la entidad territorial

y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

...

...

PARÁGRAFO . La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaria de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para efectos de financiar el pago de las sanciones por mora a cargo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio causadas a diciembre de 2019, facúltase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería que serán administrados por una o varias sociedades fiduciarias públicas; así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos. El Consejo Directivo del FOMAG efectuará la adición presupuestal de los recursos de los que trata el presente párrafo.

La emisión de bonos o títulos no implica operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención”.
/Destaca el Tribunal/

En este sentido, como ya lo anotó la Sala de conformidad con el recuento probatorio, el acto administrativo de reconocimiento fue proferido dentro del término de ley por la Secretaría de Educación del DEPARTAMENTO DE CALDAS, acto que una vez ejecutoriado el 21 de abril de 2020 (PDF N° 27, pág. 3), fue remitido a la FIDUPREVISORA S.A. con el Oficio PS 0336 de la misma data (PDF

N° 23, pág. 14), por lo que contrario a lo afirmado por la apelante, la mora no es imputable a la entidad territorial.

De otro lado, de la lectura integral del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 no se puede inferir que se haya excluido a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM de la obligación del pago de la sanción moratoria por el pago tardío de cesantías, pues lo que contempla el parágrafo transitorio es una autorización al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO para emitir títulos de tesorería a efectos de financiar el pago de las sanciones causadas a diciembre de 2019, sin que por ello pueda afirmarse, se insiste, que tácitamente se haya liberado a la demandada de la obligación de pago de las sanciones que se causen a partir de enero de 2020.

COSTAS

Teniendo en cuenta que habrá de confirmarse la sentencia de primera instancia, se condenará en costas a la apelante, en atención a lo establecido en el canon 365 numeral 3 del C.G.P. Sin agencias en derecho en esta instancia, por no haberse causado.

Es por lo discurrido 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

CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Juzgado 1º Administrativo de Manizales, con la cual accedió a las pretensiones formuladas por la señora **MARIA ALEJANDRA TORRES ARBOLEDA** dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** por él promovido contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** (en adelante FNPSM) y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

COSTAS en esta instancia a cargo de la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FNPSM**. Sin agencias en derecho en esta instancia.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

NOTIFÍQUESE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 07 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

17-001-33-39-007-2021-00080-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 066

La Sala 4a de Decisión procede a resolver el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra el auto proferido por el Juzgado 7º Administrativo de Manizales, con el cual rechazó, POR NO CORRECCIÓN, la demanda de REPETICIÓN presentada por AQUAMANÁ S.A. E.S.P. contra el señor GERARDO ANTONIO RAMÍREZ GÓMEZ.

ANTECEDENTES

LA DEMANDA

Con el libelo que integra el documento digital N° 2, impetra AQUAMANÁ S.A. E.S.P. se declare que el señor GERARDO ANTONIO RAMÍREZ GÓMEZ es responsable por la erogación que tuvo que asumir la entidad accionante, derivada del proceso ordinario laboral identificado con el número de radicación 2018-00115-00, que culminó en virtud de conciliación; en consecuencia, pide que el accionado sea condenado a pagar la suma de \$ 30'000.000 a favor de la E.S.P. demandante.

EL AUTO APELADO

Con el proveído que milita a folio 11 del expediente digital, la Jueza 7ª Administrativa de Manizales ordenó la corrección del libelo introductor ordenando a AQUAMANÁ S.A. E.S.P., entre otros puntos, “(...) *Allegar, en los términos del artículo 74 del Código General del Proceso, el poder conferido por el representante legal de AQUAMANÁ S.A. E.S.P. al abogado JUAN CAMILO BOTERO VELÁSQUEZ para tramitar la presente demanda*”.

Vencido el lapso de ley, la funcionaria judicial rechazó la demanda, argumentando que si bien fueron subsanados varios puntos que habían sido objeto de la orden de corrección, AQUAMANÁ S.A. E.S.P. no aportó el poder conferido por el representante legal de la entidad al abogado que presentó la demanda (PDF N° 13).

EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO

Con el memorial que obra en el PDF N° 15, la parte demandante impugnó el auto proferido por la falladora de primera instancia, para lo cual explicó que con el escrito de subsanación de la demanda, aportó la Resolución N° 053/22, por medio de la cual el representante legal de AQUAMANÁ S.A. E.S.P. delegó en al abogado JUAN CAMILO BOTERO VELÁSQUEZ la representación judicial de la entidad como apoderado judicial en lo contencioso administrativo, aspecto que se halla permitido por el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

Pretende la sociedad AQUAMANÁ S.A. E.S.P. se revoque el auto con el cual la Jueza 7ª Administrativa de Manizales rechazó, por no corrección, la demanda de repetición que presentó contra el señor GERARDO ANTONIO RAMÍREZ GÓMEZ, ex servidor de esa entidad. El punto que motivó la orden de corrección y posterior rechazo del libelo introductor, es la falta de acreditación del poder con el que concurrió al proceso quien adujo actuar en representación de la demandante.

El artículo 160 de la Ley 1437 de 2011, sobre este punto, reza:

“Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa.

Los abogados vinculados a las entidades públicas pueden representarlas en los procesos contenciosos administrativos mediante poder otorgado en la forma ordinaria, o mediante delegación general o particular efectuada en acto administrativo” /Resaltado de la Sala/.

Una vez revisado el escrito de subsanación de la demanda, se detecta que la sociedad AQUAMANÁ S.A. aportó con el escrito de subsanación de la demanda la Resolución N°053 de 9 de enero de 2020, suscrita por el señor JUAN CAMILO BUITRAGO QUICENO, gerente de esa empresa de servicios públicos, en la que dispuso lo siguiente:

“PRIMERO: Delegar en el Profesional JUAN CAMILO BOTERO VELASQUEZ, Secretario General y Jurídico de AQUAMANÁ E.S.P., la representación de la Empresa y del Gerente de la Entidad como Apoderado Judicial ante autoridades judiciales y administrativas en materia civil, penal, laboral y contencioso administrativo, cuando sea necesario, según las facultades descritas en la parte considerativa del presente acto...” /Resaltado del Tribunal/.

En ese orden, le asiste razón a AQUAMANÁ S.A. E.S.P, al expresar que cumplió a cabalidad con la orden de corrección de la demanda, y que el documento echado de menos no fue advertido por la jueza de primera instancia pese a que, se itera, fue debidamente anexado en la etapa procesal correspondiente, cumpliendo la pauta establecida en el artículo 160 inciso 2° del C/CA, que permite que las entidades públicas sean representadas en los procesos judiciales por abogados vinculados a estas, por vía de delegación general mediante acto administrativo, como ocurre en el caso del togado BOTERO VELÁSQUEZ.

Por modo, se revocará el auto apelado, disponiendo que la jueza de primera instancia proceda a decidir sobre la admisión de la demanda con base en los demás requisitos de ley.

Es por lo expuesto que la **SALA 4ª DE DECISION ORAL**,

RESUELVE

REVÓCASE el auto proferido por el Juzgado 7º Administrativo de Manizales, con el cual rechazó la demanda de **REPETICIÓN** presentada por **AQUAMANÁ S.A. E.S.P.** contra el señor **GERARDO ANTONIO RAMÍREZ GÓMEZ**.

En su lugar, la jueza deberá decidir sobre la admisión de la demanda con base en los demás requisitos de ley.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N°07 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

17-001-33-33-001-2021-00251-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 065

Antes de proferir sentencia de segunda instancia dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **LUZ ORLANDY TABORDA GUERRERO** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FNPSM**, conforme al inciso 2º del artículo 213 de la Ley 1437/11, como **PRUEBA DE OFICIO**, por Secretaría, **OFÍCIESE** a la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS** para que en un lapso no superior a diez (10) días, se sirva expedir certificación en la que se indique la fecha en la que esa entidad territorial radicó ante la entidad fiduciaria administradora del **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** la Resolución N°7115-6 de 12 de noviembre de 2019, con la cual reconoció un auxilio de cesantías a favor de la accionante **LUZ ORLANDY TABORDA GUERRERO** (C.C. N°25'060.278).

La certificación deberá ser enviada a través del correo "sgtadminclld@notificacionesrj.gov.co", y una vez allegada, atendiendo el mandato previsto en el canon 170 inciso 2º del C.G.P., se correrá traslado a las partes y el Ministerio Público en la forma establecida en el artículo 201A de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha según Acta N° 07 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

17-001-33-39-007-2021-00273-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 064

La Sala 4a de Decisión Oral, procede a resolver el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la demandante contra el auto proferido por el Juzgado 7º Administrativo de Manizales, con el cual rechazó por caducidad, la demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** presentada por la **DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS -DTSC** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES**, el **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

ANTECEDENTES

LA DEMANDA

Con el libelo que integra el documento digital N°2, impetra la **DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS -DTSC**, se anule parcialmente la Resolución SUB 146335 de 24 de junio de 2021 emanada de **COLPENSIONES**, con la cual reconoció una pensión de vejez a favor del señor **JOSÉ RICARDO SANTAFÉ ARIAS**, específicamente en cuanto a la cuota parte asignada a la demandante; así mismo, se declare que la **DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS** no es competente para asumir el pago de la cuota parte correspondiente al tiempo en el que el pensionado laboró para la **E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUÁREZ DE SALAMINA**, entre el 19 de junio de 1984 y el 31 de diciembre de 1987, cuota que deben asumir el **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** y el **DEPARTAMENTO DE CALDAS**.

A título de restablecimiento del derecho, pretende se ordene a **COLPENSIONES** redistribuir la cuota parte que le fue asignada a la **DTSC**, se disponga el reintegro de lo que la demandante haya sufragado con cargo al **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** y al **DEPARTAMENTO DE CALDAS**, y se condene en costas a las accionadas.

EL AUTO APELADO

Mediante proveído que milita a folio 6 del expediente digital, la Jueza 7ª Administrativa de Manizales rechazó la demanda por caducidad del medio de control, argumentando que el acto demandado fue notificado por aviso a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS -DTSC el 16 de julio de 2021, por lo que se encontraba legalmente habilitada para acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa hasta el 16 de noviembre de ese año, y teniendo en cuenta que la demanda fue presentada un día después, dio lugar a que operara la caducidad.

Adicionalmente, aclaró la funcionaria A-quo, que este asunto no se inscribe en la excepción consagrada en el artículo 164 del C/CA que permite demandar el acto en cualquier tiempo, toda vez que las cuotas partes tienen la connotación de contribuciones parafiscales y no son prestaciones periódicas; además, en el sub lite no está en discusión el reconocimiento pensional sino este específico esquema de financiación.

EL RECURSO DE SEGUNDO GRADO

Con el memorial que obra en el PDF N°9, la parte demandante impugnó el auto mencionado, al considerar que las cuotas partes pensionales tienen la connotación de prestación periódica, pues corresponden al porcentaje del valor de la pensión que es distribuido a cada una de las entidades encargadas del pago, obligación que es de tracto sucesivo.

Alude que la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado ha diferenciado entre el recobro de las cuotas partes, como un asunto tributario, y la determinación del valor y proporción de la participación de las entidades en la mesada pensional, al que le ha dado una connotación laboral, ligada directamente con el derecho pensional; fuera de ello, que el órgano de cierre de esta jurisdicción ha admitido expresamente que las cuotas partes pensionales tienen naturaleza de prestación periódica, razón por la cual, sostiene, la demanda podía ser presentada en cualquier tiempo.

CONSIDERACIONES
DE LA
SALA DE DECISIÓN

Pretende la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS -DTSC se revoque el auto con el cual la Jueza 7ª Administrativa de Manizales rechazó, por caducidad, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada contra el acto de reconocimiento pensional del señor JOSÉ RICARDO SANTAFÉ ARIAS, específicamente en lo que atañe a la determinación de la cuota parte que le corresponde a la accionante en dicha prestación.

A través de la Resolución SUB 146335 de 24 de junio de 2021, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer el pago de una pensión de VEJEZ a favor del señor SANTAFE ARIAS JOSE RICARDO, ya identificado, en los siguientes términos y cuantías:

Valor mesada a 21 de diciembre de 2020 = \$4,210,774

...

...

ARTÍCULO CUARTO: Esta pensión estará a cargo de:

ADMINISTRADORA	DÍAS	V. CUOTA	%
DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS	1.272	423.604,00	10.06%
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES	11.374	3.787.170,00	89.94%

...”

Para el Tribunal, el acto cuya nulidad se cuestiona en el sub lite impuso a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS -DTSC una obligación de carácter periódico, representada en el deber de asumir el pago de un porcentaje en cada mesada pensional que devenga el señor SANTAFÉ ARIAS; por ende, más allá de la naturaleza parafiscal o tributaria que la jurisprudencia del Consejo de Estado le haya asignado a las cuotas partes como instrumento de financiación del sistema de seguridad social en pensiones, lo cierto es que el aspecto relevante en el caso concreto es su periodicidad (**“PERIÓDICO: “...2. Que se repite con frecuencia a**

intervalos determinados”; segunda acepción de la expresión en el Diccionario de la Lengua Española, 23a Edición).

En este orden, la cuota parte adquiere carácter periódico en la medida que no se agota en un solo acto, pues se trata de una participación o pago al que la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS -DTSC debe concurrir cada vez que se cause una mesada pensional a favor del beneficiario del reconocimiento prestacional, y de este modo, resultaría a todas luces contradictorio tomar la cuota parte pensional como una suma fija o única para efectos de evaluar la caducidad del medio judicial contra el acto que dispone su pago, mientras que la entidad sí debe asumir su valor de en forma repetida y a intervalos, es decir, mes a mes.

En apoyo de esta postura, los pronunciamientos más recientes del Consejo de Estado han atribuido carácter tributario al recobro de las cuotas partes pensionales, sin embargo, cuando el litigio versa sobre la determinación de la cuota parte, su monto o su extinción, la naturaleza del asunto es laboral, dado su estrecha conexidad con las pensiones, y, en consecuencia, ha determinado de manera expresa que la cuota parte es una prestación periódica conforme lo manifestó la parte demandante en el escrito de apelación.

En auto de 24 de febrero de 2022, el órgano supremo de lo contencioso administrativo sintetizó esta postura en los siguientes términos (M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Exp. 73001 23 33 000 2019 00298 01 (0313-2021):

“(…) En Sentencia C-895 de 2009,¹² la Corte Constitucional¹ distinguió los conceptos de «cuota parte pensional» y «derecho al recobro», así:

En segundo lugar, es necesario diferenciar las cuotas partes pensionales y el derecho al recobro de las mesadas. Las cuotas partes constituyen el soporte financiero para la seguridad social en pensiones, sustentado en el concepto de concurrencia, mientras que el recobro es un derecho crediticio a favor de la entidad que ha reconocido y pagado una mesada pensional, quien puede repetir contra las demás

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-895 del 2 de diciembre de 2009, M.P., Jorge Iván Palacio Palacio.

entidades obligadas al pago a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados.

...

Desde esa óptica, el derecho de recobro de las cuotas partes pensionales es un asunto de naturaleza tributaria, ya que «[...] se trata de una contribución parafiscal, pues constituye un aporte obligatorio del empleador que se destina al pago de las mesadas pensionales dentro del esquema de financiamiento del sistema general de pensiones»².

Por su parte, la determinación de la mesada pensional, su distribución entre varias entidades que deben concurrir a su pago (cuotas partes) y la extinción de dicha obligación constituyen escenarios de índole laboral, pues se trata de situaciones ligadas al propio derecho pensional, en tanto definen qué entidad queda librada o debe concurrir al pago, y en qué medida tiene que hacerlo³.

...

...

En igual sentido, pero de manera más reciente, esta Subsección resolvió un asunto de contornos fácticos y jurídicos similares, y concluyó que la cuota parte que debe asumir una entidad para concurrir al pago de una pensión es una prestación periódica, debido a que constituye una erogación frecuente y regular que sirve de base financiera para el reconocimiento y pago del derecho pensional⁴.

...

En consecuencia, con fundamento en la jurisprudencia de esta corporación, la Sala concluye que la presente controversia gira en torno a una prestación de carácter periódico (cuota parte pensional), razón por la cual la demanda podía ser presentada en cualquier tiempo,

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 11 de noviembre de 2021, expediente 73001 23 33 000 2017 00175 01 (25556), M.P., Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

³ Consejo de Estado, Presidencia, auto del 17 de abril de 2015, expediente 17001 23 31 000 2010 00247 01 (4404-2013), M.P., Luis Rafael Vergara Quintero.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto del 30 de abril de 2020, expediente 25000 23 37 000 2017 01505 01 (5093-2018), M.P., William Hernández Gómez.

conforme al artículo 164, numeral 1, literal c), del CPACA
(...)” /Destacados fuera del texto original/.

Ante la claridad que ofrece la regla jurisprudencial, que coincide con la postura de esta Sala Plural, la controversia en torno al porcentaje de participación de la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS en el reconocimiento pensional del señor JOSÉ RICARDO SANTAFÉ ARIAS se encuentra ligada al derecho prestacional, pues se itera, se trata del instrumento de financiación en virtud del cual la accionante debe concurrir mes a mes a su pago, razón que impone catalogar dicha cuota parte como una auténtica prestación de orden periódico, y con ello, el litigio que se plantea está enmarcado en la regla consagrada en el canon 164 numeral 1 literal C) del C/CCA, esto es, está expresamente sustraído del término de caducidad de los contenciosos subjetivos de anulación.

Bajo estos postulados, se revocará el proveído apelado, disponiendo en su lugar, que la jueza de primera instancia proceda a estudiar la admisión de la demanda con base en los demás requisitos de ley.

Es por lo expuesto que la **SALA 4ª DE DECISION ORAL**,

RESUELVE

REVÓCASE el auto emanado del Juzgado 7º Administrativo de Manizales, con el cual rechazó, POR CADUCIDAD, la demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** presentada por la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS -DTSC contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES y OTROS**.

En su lugar, la señora jueza *A-quo* deberá decidir sobre la admisión de la demanda con base en los demás requisitos de ley.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 07 de 2023.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

MagistradoSustanciador: Fernando Alberto Álvarez Beltrán

Manizales, veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

Radicado	17001 23 33 000 2022 00192 00
Medio de control	Protección de derechos e intereses colectivos
Accionante	Enrique Arbeláez Mutis
Accionado	Municipio de Neira, Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS –, Central Hidroeléctrica de Caldas – CHEC -, vinculadas Departamento de Caldas – Secretaría de Medio Ambiente-, Unidad Departamental de Gestión del Riesgo – UDGR -, Constructora Inversiones Herron SAS, y Copropiedad Makadamia Casas Campestres,

Dentro del asunto de la referencia se convocó a audiencia de pacto para el día martes siete de febrero de 2023 a partir de las 11:00 a.m.; no obstante, se hace necesario aplazar la celebración de la mencionada audiencia, en virtud de la solicitud allegada por la apoderada judicial del demandado Departamento de Caldas (Documento 043 del expediente digital).

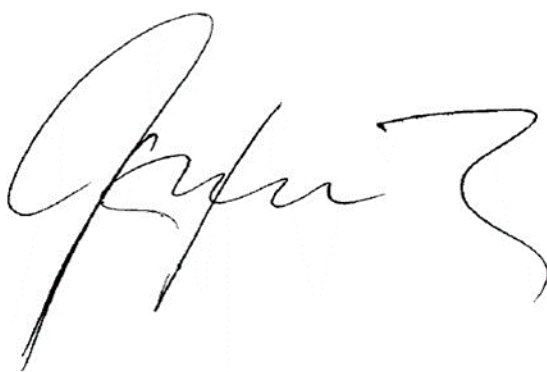
Si bien es cierto que las razones expuestas se consideran justificadas por este Despacho para acceder a la solicitud de aplazamiento; es necesario advertir que, las diligencias judiciales no pueden depender del cronograma de las sesiones programadas para el Comité de Conciliación y Defensa del Departamento de Caldas, ni de la suscripción o no de contratos para la defensa de los intereses de la entidad territorial.

No obstante, ante la manifestación de la apoderada judicial de no haber presentado ante el Comité de Defensa Judicial del Departamento el caso de la referencia, y, por ser dicho comité el único competente para definir si hay o no lugar a presentar algún proyecto de pacto, es del caso acceder a la solicitud.

Por lo anterior, se fija como nueva fecha para la realización de la audiencia de pacto de cumplimiento el día **MIÉRCOLES VEINTIDÓS (22) DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023) a partir de las ONCE DE LA MAÑANA (11:00 a.m.); dejando presente que el link para acceder a la audiencia, es el mismo que se encuentra en la providencia del 24 de enero del presente año, mediante la cual se fijó fecha.**

Por la Secretaría de esta Corporación, infórmese a las partes por el medio más expedito, sobre el aplazamiento de la audiencia.

Notifíquese

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Álvarez Beltrán', with a stylized flourish at the end.

Fernando Alberto Álvarez Beltrán
Magistrado Ponente

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
SALA SEXTA

Magistrado: Publio Martín Andrés Patiño Mejía

Referencia : Remite por falta de competencia
Medio de Control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado : 170012333000-2022-00062-00
Demandante : Richard Gómez Vargas
Demandado : Asamblea Departamental de Caldas – Universidad del Atlántico
Acto Judicial : Auto Interlocutorio 30

Manizales, veinte (20) de febrero del dos mil veintitrés (2023)

Asunto

Procede el despacho analizar las actuaciones surtidas en el proceso, con el fin de remitir el proceso a la autoridad judicial competente.

Antecedentes

El 23 de junio de 2022 por auto se ordenó la admisión de la demanda, ordenando la notificación a las entidades accionadas. A su vez, se ordenó dar traslado a la medida cautelar solicitada por la parte actora¹.

El 24 de agosto del 2022 se repuso de manera parcial el auto que ordenó la admisión de la demanda, respecto a la indebida acumulación de pretensiones de la demanda. Y se ordenó integrar la demanda en un solo escrito².

El 31 de octubre de 2022, se rechazó de plano la solicitud de nulidad procesal por violación al debido proceso en contra del auto que resolvió el recurso de reposición³.

Conforme a la constancia secretarial efectuada el 15 de noviembre de 2022, la parte actora en escrito allegado a través de correo electrónico del 3 de noviembre de 2022, de nueva solicitud de nulidad procesal.

De acuerdo al trámite surtido en mención el despacho realiza las siguientes:

Consideraciones

En el presente asunto se pretende la nulidad de los actos administrativos que dieron origen a la convocatoria CGC001-2021 contenido en la Resolución 0299 del 6 de

¹ Expediente digital archivo019autotraslado

² Expediente digital archivo042ReponeProceso

³ Expediente digital archivo051AutoRechazo

septiembre de 2021, para la elección de Contralor General Departamental de Caldas para el periodo 2022-2025. A su vez, la nulidad del contrato interadministrativo ADCC01-2021 del 21 de septiembre de 2021 suscrito entre la Asamblea Departamental de Caldas y la Universidad del Atlántico.

Y a título de restablecimiento del derecho a la suma de \$683.809.488 por el periodo establecido para el cargo de contralor general por 4 años.

Conforme a las pretensiones de la demanda la competencia por el factor funcional, objetivo y subjetivo de los Tribunales Administrativos en primera instancia se rige por el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 28 de la Ley 2080⁴, la cual establece:

“Art. 155.- Competencia de los Tribunales Administrativos en Primera Instancia. Los Tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A su vez el artículo 157 del Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 32 de la Ley 2080 de 2021, estableció en asuntos de carácter tributario la estimación de la cuantía así:

“Para efectos de la competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ella pueda considerarse la estimación de los perjuicios inmateriales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, que tomará en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, causados hasta la presentación de aquella.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Parágrafo. Cuando la cuantía esté expresada en salarios mínimos legales mensuales vigentes, se tendrá en cuenta aquel que se encuentre vigente en la fecha de la presentación de la demanda.”

En el presente asunto, debe advertirse que, si bien la parte actora en el escrito de corrección de la demanda manifestó que la cuantía la estimaba en dicho valor por concepto de perjuicios causados hasta la presentación de la demanda. Destaca el despacho que dicha indemnización refiere a los salarios correspondientes percibidos en caso de ser elegido Contralor Departamental.

⁴ Ley 2080 de 2021 del 25 de enero de 2021, por el cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión de los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción.

A efectos de resolver lo pertinente sea lo primero indicar que, ciertamente, el Consejo de Estado ha señalado que la cuantía puede fijarse a través de los siguientes sistemas: i) *juriset de jure*², ii) *dejar su valoración a criterio del juez*, iii) *confiar en la voluntad de las partes*, y iv) *prever un procedimiento previo para probarla, ante lo cual se concluyó que nuestro sistema judicial «ha optado por combinarlos, pero dándole prelación a la posibilidad de dejar su cálculo a la voluntad de las partes»*

Por su parte, el Consejo de Estado⁵ ha precisado que en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho donde se pretende la inclusión o exclusión de las listas de elegibles y se persigue la causación de perjuicios. Para determinar a cuantía ha establecido las siguientes reglas:

i) *“En aquellos procesos de nulidad y restablecimiento del derecho donde se pretende la inclusión o exclusión de las listas de elegibles, derivadas de un concurso de mérito, se que esas demandas no carecen de cuantía, al concluir que la nulidad de los actos atacados determina un eventual nombramiento, lo que se traduce en que el valor implícito de ese asunto lo constituye la aspiración salarial para el cargo que la parte demandante concursó en carrera administrativa.”*

ii) *“En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA, el restablecimiento conlleva dos tópicos: i) la restitución del derecho subjetivo amparado en una norma jurídica que se estima conculcado (inclusión o exclusión de la lista o registro de elegibles o la posibilidad de continuar en las etapas en el marco de un concurso de méritos, traslados de sedes, modificación o corrección de hojas de servicios, cambio de conceptos en actas de juntas médico laborales, por mencionar algunos ejemplos) y ii) el resarcimiento de carácter económico (expectativa salarial, emolumentos dejados de percibir, diferencias salariales o prestacionales, reconocimiento y retroactivo pensional e incluso perjuicios inmateriales).”*

De esta manera, se observa que lo pretendido por el actor en el presente debate surge del resarcimiento económico derivado de los emolumentos dejados de percibir por concepto de acreencias salariales, prestacionales y demás a que tenga derecho. Lo anterior a título de restablecimiento del derecho, sin que el mismo deba determinarse como una indemnización por perjuicios.

Por consiguiente, el actor lo que persigue es la suma correspondiente a los emolumentos salariales dejados de percibir inherentes al cargo que aspiraba ocupar por el periodo constitucional, como una expectativa en caso de ser seleccionado en el trámite del concurso y su culminación como Contralor Departamental de Caldas.

Sobre el particular, Consejo de Estado⁶, también ha diferenciado los actos administrativos sin cuantía, y aquellos que sí tienen cuantía pero que la misma asciende a cero pesos, al advertir que estos últimos corresponden a aquellos que, si bien por su naturaleza tuvieron cuantía, por situaciones particulares o por las pretensiones propias del medio de control su valor debe ser fijado en cero pesos y los actos cuya cuantía corresponde a cero pesos en el siguiente sentido:

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda. Auto de importancia jurídica del 31 de octubre de 2018, Providencia del 25 de julio de 2022, con radicado 11001-03-25-000-2022- 00371-00 (3449-2022).

⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 16 de octubre de 2018, C.P. William Hernández Gómez, rad. 11001-03-25-000-2016-01030-00(4658-16).

“(…) Encontramos que no es acertado afirmar que cuantía tasada en un monto cero pesos (\$0) es igual a que la demanda carezca de cuantía. Ello, en cuanto la tasación que se realiza conforme el artículo 157 [Ley 1437 de 2011], surte efecto directo frente a la determinación de la competencia para conocer de los asuntos, pero no puede concluirse que incide en la naturaleza de la pretensión económica esbozada en el escrito de demanda.

(…)

Un asunto carece de cuantía cuando no existe pretensión económica alguna que se desprenda de la nulidad del acto objeto de enjuiciamiento; Por el contrario, un asunto o proceso tiene cuantía cuando se busca un beneficio económico con la nulidad pretendida, aun cuando la misma deba estimarse en cero pesos (\$0), ya que el beneficio perseguido no se ha causado y su valor no deba incluirse en la tasación de la cuantía conforme lo regula el artículo citado.”

En este sentido, se observa como consecuencia de la nulidad de los actos administrativos demandados concernientes al proceso de convocatoria para elegir al Contralor Departamental de Caldas para el periodo 2022-2025, se persigue el restablecimiento del derecho por los salarios y prestaciones recibidas en dicho cargo.

Sin embargo, se observa que dichas acreencias aún no se han generado, dado que éstas solo pueden causarse en eventos futuras que solo se van a determinarse en el primer supuesto cuando se acceda a las pretensiones de la demanda y segundo cuando se determine el monto de la liquidación de los salarios y prestaciones dejados de percibir.

Por lo anterior, si bien el actor estimó la cuantía por un valor de \$683.809.488, dicho monto resulta inviable para determinarlo en el presente asunto. Lo anterior, como se indicó tal beneficio económico no se ha declarado mediante acto administrativo, ni se ha causado con la presentación de la demanda.

En este sentido, al valorar la cuantía por un valor de cero (0), la competencia para conocer del presente asunto, esta dirigida a los Juzgados Administrativos del Circuito de Manizales, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 155 del CPACA, modificado por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021, por tratarse de un asunto cuya cuantía no supera 500 S.M.L.M.V.

En este sentido, se dará cumplimiento al artículo 168 ibídem, ordenando la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Manizales, por ser competentes para conocer de este asunto.

Por lo brevemente expuesto,

Resuelve

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia funcional para conocer de la demanda que en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurado por Richard Gómez Vargas en contra de la Asamblea Departamental de Caldas – Universidad del Atlántico.

SEGUNDO: REMÍTASE el expediente a la Oficina Judicial para que sea repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito de Manizales.

TERCERO: EJECUTORIADO el presente proveído, háganse las anotaciones del caso en el Sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

Magistrado

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</p> <p><u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</u></p> <p>No. FECHA: 21/02/2023</p> <p>SECRETARIO</p>
--

17001-23-33-000-2022-00287-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4a DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecisiete (17) de FEBRERO de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 062

Procede la Sala a decidir sobre la admisión de la demanda que en ejercicio del medio de control de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** instauró el señor **UBERNEL VÉLEZ ARBOLEDA** contra el **MUNICIPIO DE ANSERMA (CALDAS)**, la **INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ANSERMA (CALDAS)**, el **MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL** y **CORPOCALDAS**.

ANTECEDENTES

Con la demanda que obra en el documento digital N°2, impetra el accionante **UBERNEL VÉLEZ ARBOLEDA**, se ordene la protección de los derechos a un ambiente sano, al goce del espacio público y la seguridad y salubridad públicas, presuntamente perturbados por el ruido que producen los bares y discotecas que integran la denominada ‘zona rosa’ de Anserma, así como las riñas y consumo de droga que se presenta luego de la hora de cierre de estos establecimientos. Por ende, pide que las autoridades accionadas adopten las medidas conducentes a conjurar dicha problemática.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, se le concedió a la parte actora un término de tres (3) días para **CORREGIR** la demanda, en el siguiente aspecto (PDF N° 5):

“(…) Deberá acreditar el requisito de procedibilidad consagrado en los artículos 144 inciso 3º y 161 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011 respecto a la POLICÍA NACIONAL y a CORPOCALDAS, toda vez que únicamente fue aportada la petición dirigida a la municipalidad accionada”.

Dentro del término de ley, el accionante presentó escrito de subsanación de la demanda, con el cual aportó las peticiones dirigidas a la POLICÍA NACIONAL y CORPOCALDAS (PDF N°9).

**CONSIDERACIONES
DE LA
SALA DE DECISIÓN**

El artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 establece:

“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (...)

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”. /Subrayas y negrilla de la Sala/

Respecto al cumplimiento de dicha exigencia legal frente a CORPOCALDAS y la POLICÍA NACIONAL, las peticiones con las que el demandante pretendió satisfacer la pauta legal de procedibilidad de este medio judicial datan del 27 de diciembre de 2022, es decir, son posteriores a la presentación de la demanda y la orden de enmienda proferida por este Tribunal, lo que a juicio de la Sala, no permite dar por acreditado el requisito de ley, que expresamente exige que esta solicitud se presente con antelación a la demanda, elemento que lejos de ser una exigencia vacía, permite que la autoridad administrativa evalúe la adopción de las medidas tendientes a conjurar la situación de vulneración de los derechos colectivos, haciendo que esta exigencia legal tenga una verdadera utilidad en función de

dichas prerrogativas, y no se constituya en un simple trámite formal y previo para demandar.

En apoyo a este criterio, el H. Consejo de Estado ha ratificado que la petición de que tratan los artículos 144 y 161 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011 debe darse de forma previa a la presentación de la demanda. Así, en auto de 13 de julio de 2017 con ponencia de la Magistrada María Elizabeth García González (Exp. 25000-23-41-000-2016-02092-01-AP), expuso el alto tribunal:

“(…) Se advierte que al imponer esta obligación al usuario el Legislador pretendió que la Administración sea el **primer escenario** para solicitar la protección del derecho colectivo presuntamente violado, en aras de que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración de tales derechos de suerte que **al Juez Constitucional se debe acudir solamente cuando la autoridad administrativa, a la que se le imputa la vulneración, no conteste o se niegue a ello;** de igual forma, se puede prescindir del requerimiento cuando exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, lo cual debe sustentarse en la demanda.

...

...

De lo hasta aquí expuesto, resulta claro para la Sala que las accionantes no dieron cumplimiento al requisito previsto en el artículo 144 del CPACA, pues este es claro en establecer que el requerimiento a la autoridad administrativa para que adopte las medidas necesarias para la protección del derecho colectivo **debe efectuarse con anterioridad a la presentación de la demanda e incluso, se le debe otorgar a la administración un término de 15 días para que dé respuesta,** lo que no ocurrió en el presente caso, pues las accionantes acudieron a las autoridades accionadas con ocasión del auto inadmisorio proferido por el Tribunal y, comoquiera que los derechos de petición fueron presentados un día antes de que venciera el término para subsanar la demanda, tampoco se le otorgó el plazo previsto

en la ley para que aquellas dieran respuesta” /subrayados y
negrillas pertenecen al texto original/.

En este sentido, considera esta corporación que el accionante no acreditó el agotamiento del requisito de procedibilidad contemplado en el citado artículo ante la POLICÍA NACIONAL y CORPOCALDAS, lo que conlleva el rechazo de la demanda respecto a estas entidades, ello con base en el Artículo 20 de la Ley 472 de 1998¹.

De otro lado, los documentos aportados con la demanda permiten entender agotado el requisito de procedibilidad ante el MUNICIPIO DE ANSERMA (CALDAS), por lo tanto, de acuerdo con el inciso 10° del Artículo 155 del C/CA² se remitirá la demanda a la Oficina Judicial de Manizales para que efectúe su reparto entre los jueces administrativos de esta ciudad, quienes de acuerdo con el apartado mencionado ostentan competencia para conocer de los procesos adelantados autoridades del nivel municipal.

Así mismo, será el funcionario judicial competente quien determine la admisibilidad de la demanda previa verificación de los requisitos de ley.

Es por ello que,

RESUELVE

RECHÁZASE la demanda que en ejercicio del medio de control de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** instauró el señor **UBERNEL VÉLEZ ARBOLEDA** respecto del MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL y CORPOCALDAS.

¹ ARTICULO 20. ADMISIÓN DE LA DEMANDA. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su admisión.

Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará.

² “ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.”

DECLÁRASE la falta de competencia de este Tribunal para conocer la demanda de la referencia en relación con las demás accionadas.

En consecuencia, **REMÍTASE** el expediente a la Oficina Judicial de Manizales para que efectúe su reparto entre los jueces administrativos de esta ciudad.

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

S. 011

Asunto:	Sentencia de primera instancia
Medio de control:	Protección de los derechos e intereses colectivos
Radicación:	17001-23-33-000-2017-00524-00
Accionante:	Andrés Felipe Morales Cárdenas
Accionado:	Unidad Nacional del Gestión del Riesgo de Desastre, Ministerio de vivienda – ciudad y territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Municipio de Manizales
Vinculados:	Aguas de Manizales S.A E.S.P, Corporación Autónoma Regional de Caldas, Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en acta nº 004 del 17 de febrero de 2023

Manizales, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

ASUNTO

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, en sede de primera instancia, procede a dictar sentencia dentro de la acción popular promovida por el señor Andrés Felipe Morales Cárdenas contra La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, Ministerio de Vivienda – Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Municipio de Manizales a la cual fueron vinculadas la Corporación Autónoma Regional de Caldas¹, la empresa de Aguas de Manizales S.A E.S.P y la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S.

LA DEMANDA

El día 26 de julio de 2017, a través de escrito que obra en expediente híbrido el señor Andrés Felipe Morales Cárdenas radicó demanda para la protección de los derechos colectivos relativos al goce de un ambiente sano, a la prestación eficiente de los servicios públicos, a la seguridad y salubridad públicas, así como a la seguridad y prevención de desastres previsibles

¹ En adelante Corpocaldas

técnicamente, los cuales consideraron vulnerados por la Unidad Nacional del Gestión del Riesgo de Desastre, el Ministerio de vivienda – ciudad y territorio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Municipio de Manizales; por las consecuencias generadas en algunas viviendas del barrio Galán de la ciudad de Manizales a raíz del deslizamiento ocurrido en el mes de abril del año 2017.

Fundamentó su solicitud en la necesidad de conocer el riesgo al que está expuesta la comunidad, las posibilidades de reubicación o mitigación del riesgo, la incertidumbre de los habitantes del barrio respecto de la vigencia de los subsidios de arrendamiento y el futuro de las viviendas frente a las cuales se solicitó desalojo preventivo por parte de las autoridades.

Solicitó que se declare a los demandados como responsables de la vulneración de los derechos colectivos invocados y, en consecuencia: *i) se realice el censo y vulneración de riesgo (Amenaza – Vulnerabilidad) de cada una de las viviendas del barrio Galán; señalando en forma concreta por cada una de ellas, cual es la intervención que debe realizarse para mitigar el riesgo al cual está expuesto, o si definitivamente no puede ser habitada; ii) En caso de no poder habitarse en forma segura, se brinde a las familias la cobertura del subsidio de arrendamiento hasta que se supere el problema de inseguridad por riesgo de desastre; iii) Se realice el estudio de microzonificación del barrio a fin de que se identifique el tipo de amenaza y cuál es la vulnerabilidad que recae sobre el barrio, valorando el nivel de riesgo al que estamos expuestos, indicando si el mismo es mitigable o no mitigable describiendo lo siguiente: a) Si no es mitigable, señalar las alternativas para reubicación o el reasentamiento del barrio, informando sobre las posibles opciones en los términos de la petición que previamente se formuló ante cada autoridad; b) Si es mitigable, cuáles son las labores y obras de mitigación requeridas, tanto de tipo estructural como no estructural; c) Siendo mitigable señalar el plazo o cronograma dentro del cual se ejecutarán dichas obras, d) Se reconozcan los derechos civiles y políticos de nuestra comunidad, permitiéndonos participar en los espacios donde se tomen decisiones que nos afecte.*

De acuerdo con lo anterior y analizado el contenido del escrito de demanda, advierte este Tribunal que el demandante hace un relato descriptivo de algunos hechos de la naturaleza que se presentaron en la ciudad de Manizales en el mes de abril del año 2017. Sin embargo, la lectura del texto que contiene los hechos y pretensiones de la demanda no indica la forma en que las autoridades demandadas vulneran los derechos colectivos enunciados por el accionante.

El H. Consejo de Estado al referirse al principio *iura novit curia* expresó que *“basta con que al juez le acrediten los hechos –por lo menos en las acciones populares- para que con su conocimiento técnico pueda aplicar el derecho que corresponde a las circunstancias fácticas que se discuten. Con esta misma lógica se hace evidente que también puede acontecer que unos sean los derechos invocados*

como amenazados o vulnerados, pero que otros sean los trasgredidos, situación en la que el juez puede impartir la orden protectora, siempre que los hechos alrededor de los que se trabó la litis hayan sido los mismos desde que empezó el proceso, porque esto garantiza el derecho de defensa del demandado.”.2

Por lo descrito, en aplicación de esta facultad del juez en la dirección del proceso de acción popular, la Sala de decisión precisa desde este momento que la demanda de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la prestación eficiente de los servicios públicos, a la seguridad y salubridad públicas, así como a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, se fundamenta en la omisión de cumplimiento de funciones relacionadas con prevención y mitigación del riesgo de desastres a cargo de las entidades públicas demandadas.

Lo anterior de manera concreta frente a la ausencia de acciones para atender la situación de riesgo de las viviendas ubicadas en el barrio Galán de la ciudad de Manizales, específicamente en la calle 31 números 15-16 y 15-17, calle 31 –190 y carrera 13 número 31-190, inmuebles afectados con deslizamientos y lluvias ocurridos los días 18 y 19 de abril del año 2017.

TRÁMITE DE LA ACCIÓN

El proceso correspondió inicialmente al Despacho 04 de esta Corporación, quien admitió la demanda únicamente contra la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Municipio de Manizales, y dispuso la vinculación de Aguas de Manizales y Corpocaldas a través de auto del 11 de agosto de 2017 (fl.17.C1).

Una vez notificadas, las entidades demandadas y vinculadas radicaron contestación a la demanda.

El 10 de octubre de 2017, señor Javier Elías Arias Idárraga allegó solicitud para que se le reconociera como coadyuvante en el proceso de la referencia, en consecuencia, los Magistrados de los Despachos 04, 05, 01 y 02 de este Tribunal Administrativo, se declararon incursos en la causal de impedimento prevista en el numeral 8 del artículo 141 del Código General del Proceso; encontrándose solo fundado el impedimento del despacho 04, por tanto se hizo devolución de expediente al Despacho del Magistrado ponente de esta Providencia.

En auto del 23 de octubre de 2018, el Despacho ponente ordenó vincular a la Empresa de Renovación Urbana de Manizales-ERUM.

2 CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil trece (2013) Radicación número: 08001-33-31-003-2007-00073-01(AP)REV Actor: YURI ANTONIO LORA ESCORCIA Demandado: MUNICIPIO DE SABANALARGA – ATLANTICO

Con posterioridad a la audiencia de pacto de cumplimiento se ordenó mediante auto n°208 del 14 de agosto de 2020 vincular al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS

Municipio de Manizales (fls. 33 a 40 C.1).

La entidad territorial se opuso a las pretensiones de la demanda, al estimar que no ha vulnerado los derechos colectivos invocados en la acción popular, para lo cual aportó los siguientes documentos: *“UGR 2016-17 del 19 de julio de 2017, 14100-3057 del 13 de julio de 2017 suscrito por el líder de atención al cliente de Aguas de Manizales, el oficio 313 del 17 de julio de 2017 suscrito por la auxiliar de atención al usuario de EFIGAS, y la resolución n°0908 de 2016 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres “por lo cual se definen los procedimientos, criterios y responsabilidades para la asignación de subsidios de arriendo en el marco de situaciones de calamidad pública o desastre”*.

El municipio con fundamento en la documentación aportada concluyó: i) Que la situación de emergencia invernal de los días 18 y 19 de abril de 2017 fue atípica y de carácter excepcional; ii) Que de acuerdo con sus competencias ha estado atendiendo las situaciones presentadas en los barrios Aranjuez, La Isabela, Camilo Torres, Castilla, Cervantes, Ruta 30, Alto Persia, González, Colombia, Sierra Morrena, Estrada, La Toscana y en lo que atañe la acción de la referencia el Barrio Galán; iii) Que no existe peligro inminente relacionado con las redes de acueducto alcantarillado ni conducción de gas natural en la zona; iv) Que la distribución de los subsidios de arrendamiento se han dado conforme con las políticas del gobierno nacional, reglamentadas a través de la resolución n°0908-2016; v) Que el Municipio no ha vulnerado los derechos colectivos en el sector.

En cuanto a las excepciones, formuló las denominadas: ***“FUERZA MAYOR”***, con fundamento en que el hecho se torna imprevisible e irresistible, agregando que bajo la órbita de la responsabilidad objetiva el Estado puede exonerarse de una imputación de responsabilidad cuando en el desarrollo de los hechos hace presencia una circunstancia que demuestre la inexistencia de la falta o falla del servicio alegado o un factor que destruye el nexo de causalidad; ***“SOBRE LOS SUBSIDIOS DE ARRENDAMIENTO ORTORGADOS A LOS ACCIONANTES”***, indicó que el Municipio de Manizales dentro de sus competencias realizó lo dispuesto en el artículo 11 de la Resolución n°0908-2016 expedida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, teniendo en cuenta el Registro único de Damnificados (RUD), en el cual se encuentra censada la Sra. Ana Aceneth Bedoya Corrales, sin que se advierta que los demás accionados estén en

dicho registro, por lo que no son potenciales beneficiario de los subsidios de arrendamiento; **“SOBRE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DEL GOBIERNO NACIONAL”**, expresando que la función del Municipio de Manizales respecto de los programas de vivienda es identificar y censar única y exclusivamente a las familias damnificadas por desastres naturales, calamidades públicas, emergencia y aquellos ubicados en zonas de alto riesgo no mitigables y que deben ser incluidos en los programas o proyectos de vivienda de interés social y postulados ante el gobierno nacional para ser objeto de un subsidio de vivienda de acuerdo con los lineamientos que dan las entidades del orden nacional.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (fls.266 a 272, C.1).

La entidad pública demandada contestó la acción de la referencia en los términos que se exponen a continuación:

Respecto de los hechos de la demanda manifestó que los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastre son competencia del Alcalde Municipal en asocio con el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

Adujo que la Ley 1537 de 2012, dispone *“las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos.*

Resaltó que el Gobierno Nacional a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, actuó de conformidad con los instrumentos jurídicos para responder y atender la emergencia de manera subsidiaria y complementaria a los esfuerzos locales, en los términos de la Ley 1523 de 2012.

Indicó que se opone a cada una de las pretensiones de la demanda, por cuanto la entidad pública no ha incurrido por acción u omisión en la vulneración de derechos colectivos alegados.

De conformidad con lo anterior, propuso como excepciones: **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA RESPECTO DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES”**, por cuanto la autonomía de las entidades territoriales comprende la capacidad otorgada por el ordenamiento jurídico para manejar sus asuntos propios, entre ellos, implementar y ejecutar la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres en su territorio o área en la cual ejercerá su jurisdicción, cuyo único límite es el establecido en la propia constitución y la ley; **“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES**

MUNICIPALES EN MATERIA DE REUBICACIÓN DE ASENTAMIENTOS URBANOS POR ENCONTRARSE EN ZONA DE RIESGO NO MITIGABLE", fundada en que en asuntos de vivienda, el Decreto 1077 de 2015 contiene los aspectos relacionados con los subsidios de vivienda para las personas afectadas por desastres naturales, y en el artículo 2.1.1.1.8.1.1 determinó que corresponde a las entidades territoriales gestionar los recursos necesarios, para cumplir con la obligación de reubicar a las familias asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

Así mismo solicitó que declare que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en ejercicio de sus competencias no ha vulnerado derecho colectivo alguno de los accionantes, toda vez que no se le puede atribuir las presuntas acciones y omisiones alegadas por los accionantes ya que son competencia de la entidad territorial.

La Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (fls. 278 a 282, C.1).

No obstante que en el auto admisorio de la demanda se indicó por parte del Despacho de conocimiento que no era necesaria la vinculación como demandada de la entidad ministerial, la misma radicó respuesta al escrito de demanda.

Mediante escrito que obra dentro del proceso, la entidad dio respuesta en los siguientes términos: *"aunque se hizo salvedad que no era necesario su vinculación"*, respecto de los hechos descritos en la acción de la referencia se opuso a cada uno de ellos, toda vez que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no tiene injerencia directa en los mismos, puesto que se trata de hechos ajenos a las funciones y competencias de la entidad que representa, así como lo establecido en el Decreto 3571 de 2011.

Por lo expuesto, propuso las siguientes excepciones **"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA"**, en el sentido que se refiere a la relación sustancial que se pretende que exista entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio o que es objeto de la decisión reclamada; por cuanto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no tiene competencias legales respecto de las pretensiones señaladas por el accionante, toda vez que lo pretendido escapa de su resorte institucional de conformidad con lo preceptuado por el Decreto 3571 de 2011; **"INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO"** Expresó que la entidad ha actuado conforme a la norma, de tal manera que no se vislumbra acto alguno por acción u omisión, y que por el contrario, ha sido trascendental en las políticas inherentes a sus funciones y competencias, tales como vivienda, agua potable y saneamiento básico entre otras.

Corpocaldas (fls. 146 a 173, C.1).

Se allegó contestación de la demanda y se opuso parcialmente a los hechos narrados por la parte actora, atendiendo que los funcionarios de Corpocaldas realizarán el acompañamiento y asesoría técnica a los sitios afectados por los eventos de deslizamiento, avenida torrencial, inundación, entre otros, con el objeto de diagnosticar las problemáticas y recomendar las posibles soluciones en el corto, mediano y largo plazo.

Por lo expuesto, Corpocaldas se opuso a la prosperidad de las pretensiones, expresando que la entidad no ha incurrido en violación alguna a los derechos colectivos alegados.

Refirió que ha cumplido con los postulados y obligaciones legales que le corresponden, realizando visitas y seguimiento a la zona, aportando su insumo técnico ante la emergencia del 19 de abril de 2017, haciendo parte de las comisiones técnicas integradas por las diversas entidades de la ciudad con competencia en el tema de la Gestión del Riesgo de Desastres, realizando visitas técnicas de evolución, diagnóstico, monitoreo y seguimiento a los sitios afectados.

Propuso la excepción que denominó ***“AUSENCIA DE TRANSGRESIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y CUMPLIMIENTO INTEGRAL Y DILIGENTE DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS POR LA LEY A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA Y REGIONAL DE CALDAS-CORPOCALDAS, EN ATENCIÓN A SU ÓRBITA DE COMPETENCIA”***, indicando que la entidad ha cumplido con los postulados y obligaciones legales que le corresponden y como prueba de ello expresó que en virtud de la subsidiariedad positiva que impone el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, está contribuyendo con los insumos necesarios para el conocimiento y determinación de las zonas de riesgo por deslizamiento en el marco del convenio interadministrativo n°240-2012.

Aguas de Manizales S.A. E.S.P. (213 a 222, C.1).

A través de escrito del 02 de octubre de 2017 que reposa en el expediente híbrido, se allegó contestación de la acción de la referencia en los siguientes términos.

Expresó que no le consta las viviendas que fueron perturbadas y amenazadas a causa de la fuerte ola invernal que generó varios deslizamientos en diferentes sectores del municipio, por lo que no se tiene certeza de los daños de tipo material que se provocaron con ocasión del fenómeno natural.

Agregó que le corresponde a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres dar respuesta a los supuestos de hecho contenidos en el mismo por ser de su competencia.

Formuló las excepciones que denominó ***“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”***, expresando que es un asunto de competencia exclusiva de la administración municipal como representante del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 1523 de 2012; ***“INEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL”***, fundada en que no existe responsabilidad alguna por parte de Aguas de Manizales S.A E.S.P, ya que la norma indica que la revisión y tratamiento de inestabilidad de las laderas es competencia de las autoridades ambientales; ***“FUERZA MAYOR”***, por cuanto el Municipio de Manizales está sometido a continuas amenazas debido a que está ubicado en un terreno de alta predisposición la ocurrencia de deslizamientos y altas precipitaciones, por lo que está sometido a una fuerza que deviene en irresistible e imprevisible que exime de cualquier responsabilidad a la empresa; ***“DECLARACIÓN OFICIOSA DE MEDIOS DE DEFENSA”***, con fundamento en lo preceptuado en el artículo 282 de Código General del Proceso, en el sentido que cuando se hallen probados hechos que constituyen una excepción deberá reconocerlos oficiosamente en la sentencia, por enervar el derecho sustancial pretendido por la parte demandante.

Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S – ERUM (fls. 339 a 343 C.1A)

Mediante escrito de fecha del 16 de noviembre de 2018, la ERUM S.A.S, contestó la demanda y en esa oportunidad se opuso a cada uno de los hechos; respecto de las pretensiones manifestó que la empresa no es competente para realizar el censo, valoración del riesgo, la revisión técnica del estado y la suficiencia de las red de alcantarillado y recuperación de laderas y muros de contención; por tal motivo planteó como excepciones: ***“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*** y ***“FALTA DE COMPETENCIA EN LA UNIDAD VINCULADA”***.

AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Adelantado el trámite de rigor, el Despacho fijó fecha y hora para celebrar la audiencia pública de pacto de cumplimiento prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se llevó a cabo el día miércoles 8 de mayo de 2019 y se declaró fallida por falta de fórmula de arreglo entre las partes. El Despacho ponente suspendió la diligencia en busca de elementos que permitieran llegar a la celebración de un acuerdo (fls. 386 a 388, C1A).

En la misma diligencia el Municipio de Manizales solicitó la vinculación de la Nación -Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El Despacho hizo requerimiento al Municipio de Manizales, Corpocaldas y a la Empresa de Renovación Urbana de Manizales, con el fin de que allegaran información relacionada con el estado actual de las familias demandantes, la situación general de riesgo en el sector objeto de la acción, las obras de mitigación de riesgo realizadas, entre otras actuaciones.

CONTESTACIÓN VINCULADOS POSTERIOR AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

La Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Mediante auto nº208 del 14 de agosto de 2020 se ordenó vincular al trámite de la acción popular al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual allegó contestación a la demanda en los mismos términos referidos en el capítulo anterior (fls. 4 al 17 C.1 expediente híbrido).

CONTINUIDAD - AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El Despacho mediante auto del 18 de noviembre de 2020, fijó nueva fecha y hora para dar continuidad a la celebración de la audiencia pública de pacto de cumplimiento, toda vez que la misma se declaró fallida el 8 de mayo de 2019.

Después de surtido el trámite de rigor el día jueves tres (3) de diciembre de 2020, se dio continuidad a la audiencia especial prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró igualmente fallida por falta de fórmula de arreglo entre las partes.

Corpocaldas, hizo intervención explicando que la entidad realizó visita a la zona objeto de la acción popular el día 2 de diciembre de 2020 y describió los resultados de la misma, aclarando que no hay obras pendientes por realizar.

En consecuencia, el Despacho ponente requirió a Aguas de Manizales SA ESP para que informe sobre el estado actual de acueducto, alcantarillado y estructuras de captación de aguas en el sector; se ordenó a la Unidad de Gestión del Riesgo de Manizales que realice una visita a los predios objeto de la acción popular y remita el documento que contenga el informe correspondiente.

PERIODO PROBATORIO

En auto del 22 de febrero de 2021, el Despacho ponente decretó pruebas en el presente asunto (fl. 92, C.1 expediente híbrido).

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Culminado el debate probatorio, el Despacho ponente en auto n° 079 del 19 de abril de 2021 corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, oportunidad en la que se pronunciaron las partes así:

Corpocaldas: Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, indicando que la entidad realizó el debido seguimiento a la zona, dando insumos técnicos ante la emergencia presentada para la fecha de los hechos, haciendo parte de las comisiones técnicas integradas por las diversas entidades de la ciudad con competencia en el tema de Gestión de Riesgo de Desastres, cumpliendo de esta manera con lo consignado en la Ley 1523 de 2012 (fls. 116 y 117 del cuaderno 1A del expediente híbrido).

Expresó que quedó probado en el proceso que el barrio Galán producto de la emergencia, fue zonificado en su momento en 5 puntos críticos, encontrándose uno de ellos en alto riesgo.

Afirmó que sobre el punto 2 el riesgo se determinó como No mitigable, y los niveles de riesgo se mantienen altos, por lo tanto, se hizo recomendación de reubicación de la vivienda ya que la misma se encuentra dentro del área de influencia del macro proyecto San José. Así mismo en relación con el punto 3 refirió que será incluido para intervención en el Convenio Interadministrativo.

Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales: Mediante memorial visible de folios 118 y 119 cuaderno 1A, manifestó que desde el aspecto social la ERUM como entidad operadora encargada de postular las personas y familias ante el Ministerio de Vivienda ratifica que de las 7 personas que actúan como accionantes, solo a la señora Ana Aceneth Bedoya Corrales se le hizo entrega del bien inmueble vinculado al Programa de Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional “Centro Occidente San José”.

Municipio de Manizales: Concluyó que la parte actora no probó los hechos que se le indilgan, igualmente constató que una de las viviendas se encuentra en riesgo inminente de desastre por las condiciones del terreno, así mismo se indicó que la familia que allí residía fue adjudicataria de una solución de vivienda en el barrio San Sebastián.

Describió que las pretensiones, conceptos, y pruebas recaudadas permiten concluir que no corresponde al Municipio de Manizales la satisfacción de las pretensiones de la acción popular de la referencia.

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio: Manifestó que en relación con los hechos descritos en la acción popular, trata fundamentalmente de un tema que por su naturaleza es de competencia del Municipio de Manizales,

ya que así lo dispone el inciso segundo del parágrafo 4º del artículo 12 de la Ley 1437 de 2012 *“Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989”,* (fls 124 y 125 C.1A).

Aguas de Manizales S.A. E.S.P: La empresa refirió con fundamento en el material probatorio allegado y recaudado dentro del proceso, que se pudo constatar que Aguas de Manizales es la empresa prestadora del servicio de acueducto y alcantarillado y no está dentro de su objeto social y deberes legales el manejo de laderas para la prevención y atención de emergencias y desastres, ni el manejo de aguas lluvias y subterráneas, pues estas actividades son competencia de las autoridades ambientales en coordinación con la entidad territorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 (fls 126 y 127 C.1A).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El procurador judicial concluyó que el problema jurídico consiste en determinar si existe acción u omisiones imputables a las entidades accionadas que generen riesgo o afectación a los derechos colectivos de los accionantes. Agregó que se debe establecer si las demandadas están haciendo lo que las normas respectivas les obligan para la prevención de riesgo de deslizamientos que puedan afectar a las comunidades que habitan el sector.

Expresó que a la fecha varias de las pretensiones formuladas por el accionante han sido ya atendidas y existe, por tanto, hecho superado.

Resaltó el análisis de los cinco puntos identificados como de riesgo para los intereses colectivos e identificados en la primera parte de la audiencia de pacto de cumplimiento, por lo que solicitó ordenar lo siguiente: (...) a. *Respecto a los puntos 1, 4 y 5 se ordene la implementación un programa de mantenimiento, limpieza y vigilancia por parte de las autoridades municipales competentes en coordinación con Corpocaldas, así como reactivar el programa Guardianes de las Ladera su otro con finalidad semejante; b. Respecto al punto 2, se ordene la reubicación de las familias ubicadas en zonas de riesgo NO MITIGABLE, siguiendo las recomendaciones formuladas por Corpocaldas en el oficio 2019-15028 del 28 de junio de 2020; c. Respecto al punto 3, se ordene al propietario del predio implementar las recomendaciones de Corpocaldas INFORME TECNICO 2019-IE-00014746...(...).*

Finalmente, solicitó la realización de un completo estudio de

microzonificación del barrio Galán, el cual esté orientado a determinar y priorizar zonas a intervenir indicando las obras de detalles. Expresó que estos estudios son responsabilidad de la Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres de Manizales con el apoyo y asesoría técnica de Corpocaldas. (fls 122 y 123 C.1-A).

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Para desatar el presente asunto la Sala requiere hacer las siguientes consideraciones.

1.- Presupuestos procesales

En el presente caso los presupuestos procesales se hallan satisfechos, esto es, la demanda en forma, la legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva, el derecho de postulación ejercido por las partes y, además, no existen causales de nulidad que vicien lo actuado, por lo que es procedente dictar la sentencia de rigor.

2.- Generalidades

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos cuando estos resulten amenazados o vulnerados o exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción o la omisión de las autoridades o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.

En este sentido, los artículos 1, 2, 3 y 9 de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de la acción popular son:

- a) Su finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos e intereses.
- c) Se ejerce 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.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las Leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por

Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

- e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

3.- Las excepciones propuestas por los demandados

Se recuerda que en el presente asunto se propusieron las siguientes excepciones: por parte del Municipio de Manizales: *“Fuerza mayor”, “Sobre los subsidios de arrendamiento otorgados a los accionantes”, “Sobre las políticas de vivienda del Gobierno Nacional”*; propuestas por Corpocaldas: *“Ausencia de transgresión de los derechos colectivos y cumplimiento integral y diligente de las funciones asignadas por la ley a Corpocaldas, en atención a su órbita de competencia”*; propuestas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo: *“Falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la UNGR”, “Competencia de las autoridades municipales en materia de reubicación de asentamientos urbanos por encontrarse en zona de riesgo no mitigable”*; propuestas por la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”, “Inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del ministerio de vivienda, ciudad y territorio”*; propuestas por Aguas de Manizales: *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”, “Inexistencia del nexo causal”, “Fuerza mayor”, “Declaración oficiosa de medios de defensa”* propuestas por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S: *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”, “Falta de competencia en la unidad vinculada”*; las cuales se resolverán al desatar el fondo de la controversia en las consideraciones de esta providencia en tanto guardan relación sustancial con la discusión propia de esta acción popular.

4.- El objeto de la controversia y el problema jurídico

Como se reseñó por la Sala en los antecedentes de esta providencia, el reclamo de protección de derechos colectivos se fundamenta en la omisión de cumplimiento de funciones relacionadas con prevención y mitigación del riesgo de desastres a cargo de las entidades públicas demandadas.

Lo anterior de manera concreta frente a la ausencia de acciones para atender la situación de riesgo de las viviendas ubicadas en el barrio Galán de la ciudad de Manizales, específicamente en la calle 31 números 15-16 y 15-17, calle 31 –190 y carrera 13 número 31-190, inmuebles afectados con deslizamientos y lluvias ocurridos los días 18 y 19 de abril del año 2017.

Conforme a lo anterior, pretende la parte actora que se protejan los derechos colectivos relativos al goce de un ambiente sano, a la prestación eficiente de

los servicios públicos, a la seguridad y salubridad públicas, así como a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales considera vulnerados por las entidades demandadas y vinculadas ante la ausencia de medidas administrativas, jurídicas, técnicas, financieras y presupuestales destinadas a la valoración de mitigación del riesgo (amenaza y vulnerabilidad) de las mencionadas viviendas del barrio Galán en la ciudad de Manizales, con posterioridad al evento de lluvias que afectó la zona en el mes de abril del año 2017.

En efecto, para dar solución a la controversia suscitada, la Sala examinará de fondo los siguientes aspectos: i) *el marco normativo de la problemática denunciada* y ii) *el estudio del caso concreto*.

5.- El marco jurídico de la presente controversia

Para resolver el fondo de la controversia, la Sala abordará en este capítulo, el estudio de los derechos colectivos relacionados con las pretensiones y excepciones propuestas por los sujetos procesales, así como la regulación del ordenamiento territorial y la prevención y mitigación del riesgo de riesgos de desastres.

5.1. Sobre los derechos colectivos relacionados con la presente controversia

La sala se referirá en este punto a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y a la prestación de servicios públicos domiciliarios.

5.1.1. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

Sobre este derecho o interés colectivo el H. Consejo de Estado ha sostenido:

La relevancia de la actividad preventiva en el Estado Social de Derecho tiene sustento en que el bienestar social debe lograrse a través del despliegue de conductas que mitiguen las trasgresiones o amenazas de los bienes jurídicos superiores de las personas, es por tal motivo que las entidades públicas tienen la obligación de construir un modelo que provea de esas medidas, de manera que sea posible anticipar los riesgos propios a las circunstancias en que se desarrollan las actividades sociales, con miras a reducir la probabilidad de materialización de desastres.

En tal escenario, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, le encarga al Estado el deber de proveer a los habitantes de los

*mecanismos e instrumentos para que aquellos hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente y eficaz; así debe verse desde la perspectiva de promoción en la que las autoridades estatales adelanten actuaciones, expidan reglamentos o celebren contratos, entre otras manifestaciones, orientadas a adoptar las medidas pertinentes, anticipándose a las calamidades.*³

La misma Corporación acerca del contenido y alcance del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente consideró lo siguiente⁴:

Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”.

Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 14 de marzo de 2019, Radicación: 68001-23-31-000-2010-00593-01(AP), Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 26 de marzo de 2015, Radicado: 15001-23-31-000-2011-00031-01, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”.

Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaure como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales (...).”

Por su parte la gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012 como “ un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.

En este contexto, se advierte que el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles está ligado al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, específicamente al de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”.

5.1.2. La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes

De acuerdo con lo expuesto por el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, este derecho implica la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contra del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén por fuera de su marco normativo⁵.

El derecho en mención comprende el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada y coherente, con el objeto de que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en los mismos. Así como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros⁶.

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado:

Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.⁷

Por otro lado, al fijar el alcance de este derecho el Consejo de Estado precisó lo siguiente:

Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana. Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). Protección del espacio público procurando adelantar

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 6 de marzo de 2008, Radicado: AP-2005-00901, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 21 de febrero de 2007, Radicado: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP), Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 24 de mayo de 2019, Radicado: 25000-23-24-000-2010-00748-01(AP), Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997). El acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas - de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial - bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población ⁸

En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes, implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo.

5.1.3. De los servicios públicos domiciliarios

Los artículos 365 al 370 de la Constitución de 1991, disponen que los servicios públicos domiciliarios son inherentes a la finalidad social del Estado, y por tanto es deber del mismo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, estableció que los servicios públicos estarán sometidos a un régimen jurídico y la prestación del servicio será por parte del Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares, igualmente mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de los mismos.

⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, 7 de abril de 2011, Rad: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP), Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla.

Por su parte, la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y reglamenta la prestación del servicio; establece en los artículos 5 y 6 lo siguiente:

Artículo 5º Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos: 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.

5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.

5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.

5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.

5.5. Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.

5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.

5.7. Las demás que les asigne la ley. (Subrayas de la Sala).

Artículo 6º Prestación directa de servicios por parte de los municipios: 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, aun 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 lo anterior se desprende las competencias que tienen principalmente los Municipios en la prestación de los servicios públicos, y en particular en lo que se refiere al acueducto, alcantarillado y saneamiento básico, circunstancia que se reafirma en lo dispuesto en el parágrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994:

Artículo 16. Aplicación de la ley a los productores de servicios marginales, independiente o para uso particular.

(...)

Parágrafo. Cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y saneamiento básico será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad. La Superintendencia de Servicios Públicos será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad.

Las autoridades de policía, de oficio o por solicitud de cualquier persona procederán a sellar los inmuebles residenciales o abiertos al público, que estando ubicados en zonas en las que se pueden recibir los servicios de acueducto y saneamiento básicos no se hayan hecho usuarios de ellos y conserven tal carácter. (Subraya la Sala).

Ahora, en cuanto al acceso a los servicios públicos domiciliarios, y la obligación de las empresas prestadoras del servicio, el referido estatuto previó:

Artículo 134. Del derecho a los servicios públicos domiciliarios. Cualquier persona capaz de contratar que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios al hacerse parte de un contrato de servicios públicos.

Artículo 135. De la propiedad de las conexiones domiciliarias. La propiedad de las redes, equipos y elementos que integran una acometida externa será de quien los hubiere pagado, si no fueren inmuebles por adhesión. Pero ello no exime al suscriptor o usuario de las obligaciones resultantes del contrato y que se refieran a esos bienes.

Sin perjuicio de las labores propias de mantenimiento o reposición que sean necesarias para garantizar el servicio, las empresas no podrán disponer de las conexiones cuando fueren de propiedad de los suscriptores o usuarios, sin el consentimiento de ellos.

Lo aquí dispuesto no impide que se apliquen los procedimientos para imponer a los propietarios las servidumbres o la expropiación, en los casos y condiciones previstos en la ley.

5.1.4. De la protección del medio ambiente

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

En desarrollo de esos mandatos constitucionales, la Ley 99 de 1993 atribuyó funciones específicas a las entidades territoriales en materia ambiental, expresando las funciones asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales; artículo 31:

ARTÍCULO 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

(...)

6. Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

(...)

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

(...)

17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados;

18. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

(...)

Por otra parte, en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993 se asignaron, entre otras, las siguientes *Funciones de los municipios, de los distritos y del distrito capital de*

Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

ARTÍCULO 65. Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

(...)

5. Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

(...)

9. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

(...)

5.2.- Del ordenamiento territorial y la prevención y mitigación del riesgo de desastres

El artículo 2° de la Constitución Política señala que “(...) 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”.

En el marco de esas responsabilidades, la Ley 1523 de 24 de abril de 2012⁹ adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres, estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y definió la gestión del riesgo de desastres como:

Artículo 1°. De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Parágrafo 1°. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

Parágrafo 2°. Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos.

En las definiciones que se exponen en el artículo 4 de la norma, se destaca lo expuesto en relación con los conceptos amenaza, desastre, emergencia, gestión del riesgo, mitigación del riesgo, riesgo de desastre y vulnerabilidad:

(...)

3. Amenaza:

Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.

(...)

9. Emergencia:

Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad,

⁹ “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”.

causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.

(...)

11. Gestión del riesgo:

Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

(...)

16. Mitigación del riesgo:

Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente.

(...)

18. Prevención de riesgo:

Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible.

(...)

25. Riesgo de desastres:

Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por

consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad.

Seguidamente se definió el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres como *“el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.”*

En materia de responsabilidad, indicó la ley que la gestión del riesgo corresponde a todas las autoridades y los habitantes del territorio colombiano, y en cumplimiento de ese deber *“(…) las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.”*

Al respecto, el H. Consejo de Estado¹⁰ precisó que *«administrativamente, son los municipios las entidades territoriales que ostentan la responsabilidad principal y directa en la prevención y en la atención de desastres, de allí que los alcaldes como máximas autoridades son los encargados de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo su conocimiento y reducción y, el manejo de los desastres en el área de su jurisdicción, en la forma señalada por el artículo 14 de la Ley 1523»*

El mencionado artículo 14 de la Ley 1523 se refirió a la participación de los alcaldes en el sistema nacional de gestión del riesgo:

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.

Adicionalmente, según lo dispuesto en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997, 715 de 2001 y 1523 de 2012, los municipios están llamados a liderar la toma de

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 12 de julio de 2018, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicación 660012331000201000385-02(AP)

decisiones relacionadas con la gestión de riesgo de desastres.

La Ley 388 de 1997 por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones, estableció entre sus objetivos, el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio como función pública para el cumplimiento de ciertos fines como mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Así mismo el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 estableció el instrumento para desarrollar el proceso de ordenamiento territorial municipal en los siguientes términos:

ARTÍCULO 9.- Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;

b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;

c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

PARÁGRAFO.- Cuando la presente Ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo.

En relación con la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial, el Decreto 1807 de 2014 estableció:

Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente decreto establecen las condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital o en la expedición de un nuevo plan.

(...)

Artículo 2°. Estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial. Teniendo en cuenta el principio de gradualidad de que trata la Ley 1523 de 2012, se deben realizar los estudios básicos para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes y en su ejecución se deben realizar los estudios detallados.

Artículo 3°. Estudios básicos para la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial (POT). De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes, se deben elaborar estudios en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa, que contienen:

- a) La delimitación y zonificación de las áreas de amenaza;*
- b) La delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza en las que se requiere adelantar los estudio& detallados a que se refiere el siguiente artículo;*
- c) La delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo;*
- d) La determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas.*

(...)

Artículo 14. Estudios detallados. *Los estudios detallados deben contener lo siguiente para cada uno de los eventos analizados:*

- 1. Análisis detallado de amenaza.*
- 2. Evaluación de vulnerabilidad.*
- 3. Evaluación del riesgo.*
- 4. Determinación de medidas de mitigación.*

(...)

Artículo 18. Evaluación del riesgo. *La evaluación de riesgo es el resultado de relacionar la zonificación detallada de amenaza y la evaluación de la vulnerabilidad. Con base en ello, se categorizará el riesgo en alto, medio y bajo, en función del nivel de afectación esperada.*

Para las zonas en alto riesgo se definirá la mitigabilidad o no mitigabilidad, a partir de las alternativas de intervención física para reducir y evitar el incremento de la amenaza y/o vulnerabilidad.

Para estas alternativas se deberá evaluar su viabilidad de ejecución desde el punto de vista técnico, financiero y urbanístico. Bajo estas evaluaciones se obtendrá la definición del riesgo alto mitigable o riesgo alto no mitigable.

Artículo 21. Incorporación de los resultados de estudios detallados al POT. *Con base en los resultados de los estudios detallados y mediante acto administrativo, el alcalde municipal o distrital o la dependencia delegada para el efecto, podrá realizar la precisión cartográfica y la definición de las normas urbanísticas a que haya lugar en el área objeto de estudio, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial y deberá registrarse en todos los planos de la cartografía oficial.*

En todo caso, cuando los resultados de los estudios detallados generen la modificación de los usos del suelo o de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial deberá emprenderse su revisión, ajuste o modificación en los términos de la Ley 388 de 1997 y las normas que la adicionen, modifiquen o complementen.

De acuerdo con lo anterior, los estudios mencionados deben contener la delimitación y zonificación de las áreas en condición de amenaza y de riesgo, las medidas de intervención orientadas a establecer restricciones y condicionamientos urbanísticos con el fin de conocer las amenazas, categorizar el nivel de riesgo en alto, medio o bajo y establecer las medidas de mitigación correspondientes.

En este sentido, cuando se establezca que el riesgo alto de desastre no se puede mitigar, la reubicación del asentamiento humano será la medida que se deba adoptar, con el desarrollo de las obras de estabilización necesarias para evitar el riesgo de desastres.

Desde la ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, el legislador previó como obligaciones de los alcaldes municipales, levantar un inventario de los asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda y reubicar a estos habitantes en zonas

apropiadas.

En lo atinente a las competencias en materia de ordenamiento territorial, Ley 1454 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, dispone lo siguiente en el artículo 29:

Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. *Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

(...)

4. Del Municipio

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.*
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.*
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.*

Parágrafo 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

PARÁGRAFO 2o. *Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.*

En providencia del 10 de marzo de 2022, la Sección Primera del H. Consejo de Estado¹¹, se refirió a las reglas jurisprudenciales establecidas por esa

¹¹ CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Radicación número: 17001-23-33-000-2019-00256-01 Demandantes: LUZ ELENA TORRES AMAYA y MARÍA LUZ DARY OSORIO CASTRILLÓN Demandados: MUNICIPIO DE MANIZALES, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPORCALDAS- y AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. Referencia: ACCIÓN POPULAR – RECURSO DE APELACIÓN DE SENTENCIA Derechos colectivos presuntamente conculcados: SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS, ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA, SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE, y REALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO

Corporación la H. Corte Constitucional en los procesos de reubicación:

“Respecto de las reglas que deben seguir las autoridades territoriales en los procesos de reubicación, la Corte Constitucional identificó los siguientes parámetros:

[...] (i) los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos; (ii) adelantar programas de reubicación de quienes se encuentran en estos sitios, o implementar las medidas necesarias para eliminar el respectivo riesgo; (iii) la entidad o el funcionario público que no cumpla con lo anterior incurrirá en causal de mala conducta; (iv) cualquier interesado puede presentar ante el alcalde o intendente, la solicitud de incluir una zona o asentamiento al señalado inventario; (v) los inmuebles y las mejoras de quienes deben ser reubicados, pueden ser adquiridos a través de enajenación voluntaria directa o mediante expropiación; (vi) los bienes antes mencionados, adquiridos a través de las modalidades señaladas, pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados; (vii) el terreno a obtener debe pasar a ser un bien de uso público administrado por la entidad que lo adquirió; (viii) las zonas de alto riesgo deben ser desalojadas de manera obligatoria, por tanto, en caso de que quienes las habitan se nieguen a ello, los alcaldes deben ordenar la desocupación en concurso con la policía, así como la demolición de las construcciones averiadas. Finalmente, según lo establecido en el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991, las autoridades que incumplan con lo dispuesto en la norma, incurrir en el delito de prevaricato por omisión [...]”¹²

57. También esta Sección, en la sentencia de 1º de junio de 2020¹³, precisó cuáles son las acciones que deben observar los municipios cuando reubican a las familias asentadas en zona de riesgo no mitigable, así:

[...] En consecuencia, la Sala considera que es necesario precisar las órdenes en el siguiente sentido: [...]

120.1 El Municipio (...) tiene la carga de reubicar directamente a las familias que no resultaron damnificadas con ocasión del Fenómeno de

LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS, DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES Tema: Le es atribuible a la alcaldía municipal de Manizales la afectación del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en consideración a que no ha ejercido de manera oportuna y diligente sus obligaciones en materia de gestión del riesgo de desastres en la zona del barrio Bajo Cervantes declarada como de riesgo alto no mitigable Sentencia de segunda instancia.

¹² Al respecto, ver sentencia T-1094 de 2002 y T-149 de 2017

¹³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, radicación: 680012331000201200091-01, Demandantes: Leonardo Fabio Lizarazo Velandia.

la Niña y que no han sido beneficiadas con un subsidio de vivienda, pero que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable (...) teniendo en cuenta que con ocasión de este proceso se probó que existe una situación de vulnerabilidad de familias que no resultaron afectadas con el fenómeno invernal.

120.1.1 En consecuencia, la Sala ordenará al Municipio (...) dentro del término de dos (2) meses, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, adelante las gestiones administrativas, presupuestales y financieras para la reubicación definitiva de las familias que no resultaron damnificadas con ocasión del Fenómeno de la Niña y que no han sido beneficiadas con un subsidio de vivienda, pero que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable, en las rondas hídricas o en cotas de inundación en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja.

120.1.2 Vencido el término anterior, el Municipio (...) deberá reubicar de forma definitiva en un lugar que permita el acceso a los servicios públicos, por medio de un plan de vivienda subsidiada, a las familias que no resultaron damnificadas con ocasión del Fenómeno de la Niña y que no han sido beneficiadas con un subsidio de vivienda, pero que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable, en las rondas hídricas o en cotas de inundación en La Ceiba, El Bambú y Espuma Baja. Lo anterior, en el término máximo de diez (10) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

121. La Sala le ordenará al Municipio (...) que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, en el término máximo de quince (15) días, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, realice un censo con el objeto de determinar las características de la población beneficiaria de la medida de reubicación indicada en el inciso anterior. El censo deberá contener la siguiente información:

121.1 El número de familias que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable (...)

122. Para la reubicación de las familias que habitan viviendas ubicadas en las zonas de alto riesgo no mitigable o en las zonas de inundación y que fueron construidas atendiendo la normativa vigente y con la autorización expresa de las autoridades competentes, siguiendo el procedimiento previsto para el efecto, la administración deberá aplicar el inciso segundo del artículo 56 de la Ley 9.º de 1989, que dispone:

“[...] Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación en los términos de la presente ley. Cuando se trate de una

enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió [...].”

123. Ahora bien, si los habitantes de los inmuebles ubicados en las zonas de alto riesgo no mitigable, (...) se rehúsan a abandonar el sitio, el Alcalde Municipal de Rionegro debe ordenar la desocupación con el apoyo de las autoridades de Policía, en marco de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

124. Las entidades demandadas, durante este trámite, deben atender de forma especial el principio de economía para optimizar el uso del tiempo y procurar el nivel más alto de calidad en sus actuaciones, en atención a las graves condiciones en que se encuentra la comunidad. [...] (Resaltado del texto).

Sobre las Corporaciones Autónomas Regionales

La Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental - SINA, dispuso que las corporaciones autónomas regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la Ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

En lo atinente al objeto y funciones de aquellas entidades, el artículo 30 de la Ley en mención contempla el objeto de las corporaciones autónomas regionales en los siguientes términos:

ARTÍCULO 30. OBJETO. *Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración,*

manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. *(Adicionado por el art. 9, Decreto Nacional 141 de 2011-declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-276 de 2011). Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:
(...)*

*8) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;
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;*

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012¹⁴, prevé la función que desempeñan las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, así:

ARTÍCULO 31. LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SISTEMA NACIONAL. *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.*

¹⁴ 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.

6.- Solución del caso concreto

La parte actora pretende que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la prestación eficiente de los servicios públicos, a la seguridad y salubridad pública, así como a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales consideraron vulnerados por las entidades demandadas y vinculadas ante la ausencia de adopción de medidas en el barrio Galán de la ciudad de Manizales, tendientes a realizar censo y valoración del nivel riesgo de desastres, identificación de la intervención para mitigar el riesgo, realización del estudio de microzonificación con definición de alternativas de reubicación en caso de riesgo no mitigable y fijación de cronograma para ejecución de obras en caso de riesgo mitigable.

Demanda igualmente la cobertura de subsidios de arrendamiento a personas desalojadas y revisión técnica de toda la red de alcantarillado, sumideros y de obras de estabilidad existentes en el barrio.

Para verificar lo anterior, la Sala se referirá inicialmente a la demostración de los hechos que dan origen a la presente acción popular.

Sobre el evento de lluvias en el mes de abril del año 2017

En el Decreto 0291 del 19 de abril de 2017¹⁵, el Municipio de Manizales declaró la situación de calamidad pública en el municipio por el termino de seis meses. En las consideraciones del mencionado acto administrativo se indicó:

“Que en la noche del 18 de abril de 2017 se presentaron fuertes e intensas lluvias sobre el Municipio de Manizales, las que se prolongaron hasta las horas de la mañana del día 19, del mismo mes y año, según consta en el informe técnico contenido en el acta que se anexa con el respectivo registro fotográfico y forma parte integral del presente acto administrativo”.

En el oficio UGR 2016-17 del 19 de julio de 2017¹⁶, proferido por el Director Técnico de la unidad de gestión del riesgo municipal, se indicó lo siguiente en relación con los hechos que fundamentan la presente controversia:

“(…) Para la noche del 18 de abril y madrugada del 19 de abril, se registraron fuertes precipitaciones que elevaron el indicador de lluvia antecedente en 25 días, registrando los siguientes valores en las estaciones de Alcázares (214.2 milímetros) Ingeominas (248.0 milímetros) Hospital de Caldas (283.8 milímetros) Aranjuez (253.8 milímetros) posgrados (231.6 milímetros y Yarumos (243.6 milímetros), y para la estación quebrada Palogrande -Ruta 30,

¹⁵ Folios 46 y 47 C.1

¹⁶ Folios 134 a 142, C.1.

la cual tuvo el registro mas alto, con un indicador de lluvia antecedente en 25 días de 315.6 milímetros, es decir, para un nivel de alerta naranja (media).

(...)

Los registros en todas las estaciones para los últimos 25 días, llegaron a acumulados que superaron el nivel de alerta amarilla, encontrándose como un registro de lluvias atípicas para la ciudad.

En el mismo documento se estableció el plan de retorno para algunos sectores de la ciudad tales como los barrios Aranjuez, la Isabela, Camilo Torres, Castilla, Santa Helena, Los Cedros, Cervantes, Portal de San Luis, Ruta 30, Alto Persia, González, Colombia, Aguacate, Granjas y Viviendas, Traviata, Carrilera, Sierra Morena y Estrada, La Toscana; sin que se advierta referencia al barrio Galán o sector San José de Manizales.

De acuerdo con lo anterior, sumado a lo expuesto por el subdirector de infraestructura de Corpocaldas, ingeniero John Jairo Chisco Leguizamón en la diligencia de recepción de testimonios en este proceso, para la Sala se encuentra acreditado el evento de lluvias del mes de abril del año 2017 respecto del cual se solicitó intervención de las entidades demandadas para la protección de los derechos e intereses colectivos de la comunidad del barrio Galán de esta ciudad.

De las medidas adoptadas por las autoridades demandadas en materia de gestión del riesgo

Este Tribunal advierte en primer lugar que la parte actora con la demanda únicamente allegó las peticiones mediante las cuales agotó el requisito de procedibilidad ante el Ministerio de Medio Ambiente, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, el Ministerio de Vivienda y el Municipio de Manizales¹⁷. En dichas solicitudes se observa por la Sala que las personas y nomenclatura de las viviendas afectadas corresponde a las siguientes:

Nombre	Dirección
Rubiela Rivera Quintero	Calle 31 #15-16
Gloria Inés Zamora Marulanda	Calle 31 #15-17
Sandra Marcela Londoño	Calle 31 #15-16
Ximena Herrera Quintero	Calle 31 #15-17
María Julieth García Corrales	Calle 31 – 190
Ana Aceneth Bedoya Corrales	Carrera 13 #31-190
María Eugenia Arenas	Calle 31 #15-17

¹⁷ Folios 4 a 15, C.1.

En la parte resolutive del Decreto municipal 0291 del 19 de abril de 2017, en el que se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Manizales, se expresó:

Artículo 3º: La Unidad de Gestión del Riesgo procederá a elaborar un plan de acción específico para el manejo de la situación de calamidad pública de conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la ley 1523 de 2012.

Parágrafo 1. Los lineamientos generales para el manejo de la situación de calamidad pública, comprenderá diversas líneas de acción, entre ellas:

- 1. Asistencia humanitaria a las familias afectadas con alimentación y elementos de dormitorio, aseo y cocina, durante el tiempo que dure la emergencia y un tiempo adicional necesario en el desarrollo del proceso de recuperación.*
- 2. Administración y manejo de albergues y/o subsidios de arrendamiento temporal, para familias que evacuaron sus viviendas.*
- 3. Agua potable y saneamiento básico.*
- 4. Salud integral, control y vigilancia epidemiológica.*
- 5. Recuperación y/o construcción de vivienda (averiada y destruida).*
- 6. Reactivación económica y social.*
- 7. Ordenamiento territorial.*
- 8. Alertas tempranas.*
- 9. Obras de emergencia y obras de prevención y mitigación.*

Así mismo, en los oficios expedidos por Corpocaldas en los meses de junio y julio de 2017 (folios 195 a 197, C.1) dirigidos al Secretario de obras municipal y a dos ciudadanos del barrio Galán de Manizales, se expresó lo siguiente sobre algunas viviendas relacionadas anteriormente y otras ubicadas en el mismo sector:

- Oficio 2017-IE-00013666 del 19 de junio de 2017:

“En la parte posterior de la vivienda ubicada en la calle 31 n°10-105 del Barrio Galán, se observó una vivienda de un solo nivel donde su sistema estructural está compuesto por esterilla y su parte posterior, está en contacto directo con el terreno sobre el cual se apoya un adoquín para el tránsito de peatones.

(...)

En la parte posterior de la vivienda donde se encuentra el sendero peatonal, se pudo observar un deslizamiento traslacional superficial, el cual fue ocasionado por las fuertes precipitaciones presentadas en el lugar, potenciado a su vez por ausencia de canales y bajantes en la cubierta de la vivienda, lo que provocó un saturamiento excesivo del terreno combinado con alta pendiente.

(...)

Se recomienda incluir al propietario del inmueble en un programa de mejoramiento de vivienda, demoliendo la actual estructura y reconstruyéndola mediante un sistema estructural abalado por la Norma Sismo Resistente, el muro de contención que colinda contra el sendero peatonal, debe presentar la capacidad necesaria para que funcione como una estructura de contención.

(...)

Es recomendable realizar evacuación preventiva de la vivienda.

(...)

- Oficio 2017-IE-00013692 del 15 de julio de 2017 relacionado con la vivienda ubicada en la calle 31 #106 del barrio Galán de Manizales:

“El día 24 de mayo del año curso, se realizó inspección en el talud posterior a la vivienda, donde según información de habitantes del sector, en días anteriores, se presentó un desprendimiento superficial en un área aproximada de 8m², la cual, al momento de la visita, se encontraba cubierta con plástico. También se observó una ampliación (construcción en madera) en la parte posterior de la vivienda, sobre la base del sitio del desprendimiento.

(...)

Se enviará copia de este informe a la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Manizales, con el fin que estudien la posibilidad de incluir este sitio en el listado de sitios críticos que requieren la realización de obras de mitigación de riesgos, dando continuidad a la obra existente (pantalla anclada pasiva) en una longitud aproximado de diez (10) metros lineales.

- Oficio 2017-IE-00013625 del 1 de julio de 2017 relacionado con la vivienda ubicada en la calle 31 carrera 13 B #13 B-20 del barrio Galán de Manizales:

En la parte posterior de las viviendas ubicadas en la calle 31 con carrera 13B, localizadas en el primer pasaje del barrio El Galán, se observó una ladera de fuerte pendiente la cual cuenta con un tratamiento geotécnico compuesto por zanjias colectora y canales de rápidas con tapa que permite coleccionar y conducir las aguas de escorrentía de forma controlada, sin embargo, se observó un deslizamiento traslacional superficial con dimensiones aproximadas de 4m de altura y un ancho de 3m, dicho evento no generó daños en la cimentación de las viviendas, pero si taponó parcialmente las zanjias colectoras. El proceso se generó debido a las fuertes precipitaciones presentadas en el lugar, lo que provocó una alta saturación del terreno, combinado con alta pendiente del talud.

(...)

Recomendaciones

Realizar la construcción de una pantalla pasiva de 4.5m de altura, ancho de 4m y un espesor de 10 cm aproximadamente; con tres líneas de anclajes pasivos a una profundidad mínima de 5.6m en varilla #5 y espaciados máximo cada 1.5m tanto horizontalmente como verticalmente.

(...)

Mantener la cicatriz del deslizamiento cubierta con un plástico para así evitar que el proceso erosivo siga remontando, mientras se realizan las obras.

Hasta este punto el Tribunal encuentra acreditado que en virtud del evento lluvioso registrado en Manizales en el mes de abril del año 2017, la alcaldía de Manizales declaró la situación de calamidad pública en el municipio por el termino de seis meses, y además dispuso que la Unidad de Gestión del Riesgo procediera a elaborar un plan de acción específico para el manejo de esa situación.

La Sala destaca que además de la afectación de la zona objeto de la presente acción, también se demostró que las lluvias de ese periodo causaron pérdidas materiales y humanas en otros sectores de la ciudad. Así se infiere de los documentos citados anteriormente y de los que aportó en CD la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (folio 276 Vuelto C.1) del que se destaca el acta previa suscrita por los integrantes del comité de emergencia de Manizales.

Precisado lo anterior, se tiene que en el trámite del proceso se realizaron algunos requerimientos para verificar las obras ejecutadas en el sector, resaltando lo expuesto por la Corporación Autónoma demandada en el oficio 2019-IE-00014746 del 5 de junio de 2019, en el cual se divide la zona objeto de la demanda en cinco puntos (fls. 422 a 424, C.1A):

Punto 1: Barrio Galán Alto Calle 31 No. 14-88

Obra ejecutada por la Secretaría de Obras Públicas bajo el contrato N° 1707050454 suscrito al ingeniero Ricaurte Valencia, la cual consistió en la conformación del talud, construcción de pantalla con anclajes pasivos, obras para el manejo de aguas superficiales tipo canales y zanjias colectoras e instalación de baranda tubular.

En la visita se observó que las obras se encuentran en buen estado, no han presentado ninguna patología que indique inestabilidad del terreno, cumplen con la función para la cual fueron diseñadas y construidas, y no requieren ninguna obra complementaria.

Punto 2: Barrio Galán Calle 31A n°14B-05

Respecto a este punto durante la visita realizada al sector, y por razones de inseguridad (presencia de personas consumiendo sustancias alucinógenas), no se pudo acceder a la zona en donde se ubica el sitio afectado por un proceso de inestabilidad (...).

Punto 3 Barrio Alto Galán calle 31 N°.14-42

La vivienda se encuentra en una situación de alto riesgo debido a la existencia de un talud de fuerte pendiente, con evidencias de cicatrices de desprendimientos anteriores y la presencia de suelos altamente susceptibles a erosionarse o desestabilizarse en condiciones de saturación; es decir, se tiene una amenaza alta por deslizamiento.

De acuerdo a lo observado, en la parte posterior de la vivienda se localiza un talud de aproximadamente 6 metros de ancho y 10 metros de altura con un alta pendiente. En la base de dicho talud , se ubica la vivienda con nomenclatura calle 31 No. 14-42, construida en materiales como madera, bahareque y mampostería, sin cumplimiento de los requisitos técnicos sismo – resistentes 8NSR-10). La existencia de un factor amenazante (ALTO) y un elemento expuesto (VULNERABILIDAD ALTA); genera un escenario de RIESGO ALTO por deslizamiento.

En el entendido que con las obras a proponer, el riesgo se podría mitigar a niveles aceptables; se recomienda lo siguiente (...)

Punto 4: Barrio Galán calle 31 No. 14-28

Obra ejecutada por Corpocaldas con recursos de regalías, bajo el contrato n°054-2018 suscrito al ingeniero Jaime Cárdenas Jaramillo, el cual ejecutó las siguientes obras: perfilado de taludes, construcción de pantallas con anclajes pasivos y obras para manejo de aguas superficiales.

En la visita se observó que las obras se encuentran en buen estado, no han presentado ninguna patología que indique inestabilidad del terreno, cumplen con la función para la cual fueron diseñadas y construidas y no requieren ningún tipo de obra complementaria.

Punto 5: Barrio Galán calle 30 BNo. 14-09

Obra ejecutada por Corpocaldas con recursos de regalías, bajo el contrato n°054-2018 suscrito al ingeniero Jaime Cárdenas Jaramillo, el cual ejecutó las siguientes obras: perfilado de taludes, construcción de pantallas con anclajes pasivos y obras para manejo de aguas superficiales tipo zanja colectora y trinchos en guadua en la base del talud.

En la visita se observó que las obras se encuentran en buen estado, no han presentado ninguna patología que indique inestabilidad del terreno, cumplen con la función para la cual fueron diseñadas y construidas y no requieren ningún tipo de obra complementaria.

Sobre este tema, el Municipio de Manizales en oficio SOPM-1694-GOE-19 del 7 de junio de 2019, se refirió a las obras ejecutadas en el barrio Galán a raíz de los hechos del mes de abril de 2017 (fls.428 y 429 C.1A):

La Secretaría de Obras Públicas, mediante contrato 1707050454 cuyo objeto fue "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE REDUCCIÓN DE RIESGOS EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA MEDIANTE DECRETO 0291 DEL 19 DE ABRIL DE 2017" ejecutó la obra en el talud o localizado entre las carreras 14 Y 15 entre calles 30 B y 31, parte baja del polideportivo del barrio Galán, consistente en conformación de taludes, construcción de una pantalla con anclajes pasivos, obras para manejo de aguas superficiales por medio de canales y zanjas colectoras y la instalación de una baranda tubular.

La Corporación Autónoma Regional de Caldas mediante el contrato 054-2018 ejecutó obras en la calle 31 No. 14-28 del barrio Galán, consistiendo en perfilado de taludes, construcción de una pantalla con anclajes pasivos y obras para manejo de aguas superficiales, al igual que en la calle 30B No. 14-09 del barrio Galán, consistiendo en obras como perfilado de taludes, construcción de una pantalla con anclajes pasivos, obras para manejo de aguas superficiales como zanjas colectoras y obras para mejoramiento de la geometría del talud como trinchos de guadua.

Calle 31 No, 14-42 (Barrio Galán): Sitio priorizado en el Plan de Acción Específico, donde se presentó un deslizamiento traslacional de aproximados 2m de ancho, 8m de longitud y 0,3m de espesor promedio. Para el sitio se requieren recomendaciones de Corpocaldas para tipo de obras a implementar.

Calle 31A No. 14B-05: Sitio priorizado en el Plan de Acción Específico, donde se presentó un deslizamiento traslacional de 6m de ancho, 12m de longitud y 0,6m de espesor promedio. Para el sitio se requieren recomendaciones de Corpocaldas para tipo de obras a implementar.

En la misma fecha, la Unidad de Gestión del Riesgo municipal en oficio UGR 1726-19, describió las viviendas enunciadas en los anexos del escrito de demanda en este asunto (fls.434 a 442, C.1A):

Nombre habitante:	Sandra Marcela Londoño
Dirección:	Calle 31 n°15-16

Nivel: 1

No se tienen grietas, dilataciones o factores que nos indiquen problemas estructurales, los materiales de construcción perduran con buenas condiciones por lo cual no se aprecian riesgos de colapsos, se considera una vivienda habitable para el día que la UGR realiza visita técnica.

Que de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial POT, adoptado mediante el Acuerdo N° 958 del 02 de Agosto de 2017, el predio identificado con ficha catastral n° 103000002530068000000000, localizada en la calle 31 N° 15-16 (según sistema de información geográfico en C 31 14 84), NO SE ENCUENTRA ESTIPULADO COMO SUELO DE DESARROLLO CONDICIONÁDO.

Nombre habitante: Rubiela Rivera Quintero
Dirección: Calle 31 N° 15-16
Nivel: 2

Como se puede observar en la ficha y la dirección, el inmueble es el mismo que el anterior solo que la señora Rubiela habita en el segundo nivel también como arrendataria, como ya se mencionó la vivienda está construida en mampostería, en este nivel sus pisos y cielorraso son en madera, y terminando con una cubierta en teja de fibrocemento.

En general, la vivienda no muestra patologías que representen un riesgo a corto plazo de colapso total o parcial, no se observan fisuras o dilataciones en sus muros, los entrepisos conformados por madera no se encuentran en estado de deterioro avanzado (...).

Que de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial POT, adoptado mediante el Acuerdo N° 958 del 02 de Agosto de 2017, el predio identificado con ficha catastral n° 103000002530068000000000, localizada en la calle 31 N° 15-16 (según sistema de información geográfico en C 31 14 84), NO SE ENCUENTRA ESTIPULADO COMO SUELO DE DESARROLLO CONDICIONÁDO.

(...)

En conclusión las dos viviendas mencionadas anteriormente corresponden a un solo inmueble, el cual está en buenas condiciones y se considera habitable para las familias que allí residen (...).

Nombre habitante: María Eugenia Arenas
Dirección: Calle 31 n°15-17
Nivel: 1

Inmueble en construcción mixta, su primer nivel se encuentra por debajo de la rasante de la vía y es el lugar donde habita la señora María Eugenia como arrendataria, se encuentra con pisos en madera y losas de concreto, los cielorrasos corresponden al entre piso entre el nivel 1 y 2 y a su fecha estas en buen estado.

En dicha vivienda se percibe la humedad en algunas paredes, puesto su ubicación por debajo del nivel de la vía es propicia para que este tipo de problemáticas se presenten, en general se puede observar que la vivienda cuenta con columnas y vigas que no tienen grietas o fisuras que indiquen un asentamiento o una posibilidad de colapso inminente.

Así pues aunque la vivienda presenta humedades, esto NO es un indicio para considerarla como no habitable, pues los elementos estructurales están en buen estado y su capacidad global para resistir cargas es buena, por otra parte informamos que de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial POT, adoptado mediante el Acuerdo N° 958 del 02 de Agosto de 2017, el predio identificado con ficha catastral N O 103000003060027000000000 , localizado en la C 31 15 17, NO SE ENCUENTRA ESTIPULADO COMO SUELO DE DESARROLLO CONDICIONADO.

Nombre habitante: Ximena Herrera Quintero
Dirección: Calle 31 n°15-17
Nivel: 2

Esta vivienda corresponde a la misma construcción mixta que la anterior, solo que la señora Ximena reside como arrendataria en el segundo nivel, se puede observar entrepisos y cielo raso en madera con buenas condiciones y muros sin deformaciones que indiquen posibles colapsos.

Las condiciones de la vivienda son favorables (...)

De conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial POT, adoptado mediante el Acuerdo N° 958 del 02 de Agosto de 2017, el predio identificado con ficha catastral N O 103000003060027000000000, localizado en la C 31 15 17, NO SE ENCUENTRA ESTIPULADO COMO SUELO DE DESARROLLO CONDICIONADO.

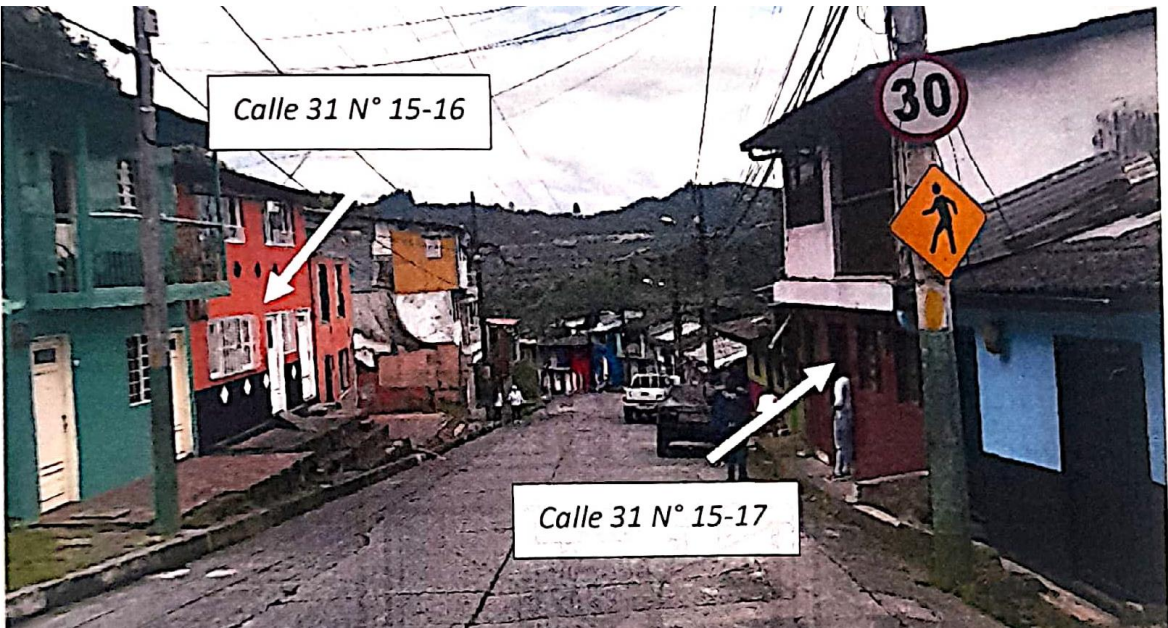
Nombre habitante: Gloria Inés Zamora
Dirección: Calle 31 n°15-17
Nivel: 3

Vivienda en construcción mixta correspondiente a la misma que las dos anteriores pues el inmueble (...) está dividido en tres niveles con viviendas independientes en cada piso, la señora Zamora habita en el tercer nivel y dice ser la esposa de uno de los propietarios del predio.

(...)

De esta manera se puede determinar que la vivienda es habitable y no tiene problemas de estabilidad global en sus elementos principales y que de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial POT, adoptado mediante el Acuerdo NO 958 del 02 de Agosto de 2017, el predio identificado con ficha catastral 1030000030600270000000000, localizado en la C 31 15 17, NO SE ENCUENTRA ESTIPULADO COMO SUELO DE DESARROLLO CONDICIONADO.

De acuerdo con el documento anterior, de las siete personas¹⁸ relacionadas en los derechos de petición radicados para agotar el requisito de procedibilidad en este asunto (fl.4.C.1), cinco¹⁹ de ellas habitan dos inmuebles que están ubicados sobre la calle 31 del barrio Galán de Manizales, uno diagonal al otro, los cuales a su vez se dividen en cinco viviendas como lo muestra la imagen que obra en el folio 443 del cuaderno uno A del expediente.



Respecto de estas viviendas no se advierte por la Sala de decisión la necesidad de ordenar medidas urgentes para mitigar situaciones de riesgo o circunstancias que hasta este punto permitan inferir vulneración de derechos colectivos.

En efecto, lo anterior se constata al verificar lo expuesto en el informe técnico de la Unidad de gestión del riesgo al que se viene haciendo referencia y en el cual se indicó:

¹⁸ Sandra Marcela Londoño, Rubiela Rivera Quintero, María Eugenia Arenas, Ximena Herrera Quintero, Gloria Inés Zamora, María Julieth García Corrales y Ana Aceneth Bedoya Corrales.

¹⁹ Sandra Marcela Londoño, Rubiela Rivera Quintero, María Eugenia Arenas, Ximena Herrera Quintero, Gloria Inés Zamora.

Es de mencionar que en el año 2017 se presentó un deslizamiento de la parte alta del talud que se observa en la imagen 22, el cual es cercano a los predios anteriores. Este fenómeno de remoción obstruye parte del carril y ocasionó la evacuación preventiva de algunos inmuebles en la zona, sin embargo esos predios contaron con plan retorno al encontrar que las obras de mitigación del riesgo fueron culminadas pues se realizó la construcción de una pantalla de concreto en la parte alta del talud, perfilado, conformación de taludes, terraceo, empradización y manejo de aguas, generando así un entorno con menores riesgos para los habitantes de la zona.

La imagen 22 a la que se hace referencia es la siguiente:



En relación con las viviendas habitadas por las señoras María Julieth García Corrales y Ana Aceneth Bedoya Corrales, se indicó en el mismo informe técnico de la Unidad de gestión del riesgo (folios 444 a 450 C.1A):

Nombre habitante:	María Julieth García Corrales
Dirección:	Calle 31-190
Ficha catastral	(...) (K13 30 130)

Se tiene una vivienda de un solo nivel, construida en esterilla y teja de zinc, es de anotar que este predio se encontraba abandonado para el día de la visita, pues su estado de deterioro es avanzado y ya no es posible habitarla, hacia uno de los costados se tiene un fuerte inclinación y una plancha en concreto en-la zona de lavado que ya se está totalmente fracturada, lo que nos indica que existe una inestabilidad en el terreno.

Al existir ausencia de algunas tejas en la cubierta, los materiales en madera del interior ya están totalmente podridos, la estructura de cubierta se encuentra a punto de colapsar al igual de algunos muros.

Es de anotar que el predio se encuentra dentro de la ficha catastral antes mencionada, pero ninguna de las personas que lo habitaba era propietaria, pues dicen haber construido hace varios años esta vivienda en dicho predio.

*De conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- de Manizales, adoptado mediante el Acuerdo NO 958 del 02 de Agosto de 2017, el predio identificado con ficha catastral N O 103000002530044000000000, localizada en la calle 31-190 (según SIG K 13 30 130), **SE ENCUENTRA ESTIPULADO COMO SUELO DE DESARROLLO CONDICIONADO.***

En este punto, el informe citó lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial para el suelo de desarrollo condicionado (Acuerdo n°958 del 2 de agosto de 2017), numerales 1.5.2.3 y 1.5.2.5 para concluir que “para los suelos clasificados en condición de amenaza alta o media y riesgo alto, catalogados como Suelo de Desarrollo Condicionado, previo a realizar intervenciones urbanísticas se deberán realizar los estudios detallados de que trata el referido Decreto 1077 de 2015, con los que se demuestre si las condiciones de amenaza o riesgo en el determinado suelo son susceptibles de mitigación (con las respectivas obras) o no mitigación (suelo de protección), tal como lo estipula el Documento Técnico de Soporte -DTS- del Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

Sobre la vivienda de la señora Ana Aceneth Bedoya Corrales se precisó en el informe técnico que “esta vivienda en mención queda ubicada en el mismo predio que la anterior pues está implantada enseguida de la vivienda de la señora María Julieth, siendo ambas familiares cercanas”, por lo que de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, también se encuentra estipulado como suelo de desarrollo condicionado.



Imágenes 25 y 26. Estado actual de la vivienda.

Para la Sala es claro entonces que la vivienda anterior, habitada anteriormente por las señoras María Julieth García Corrales y Ana Aceneth Bedoya Corrales, está ubicada en suelo de desarrollo condicionado y que en esta acción popular se ha identificado como el punto número dos, el cual si podría presentar un riesgo para la comunidad que pretenda asentarse en el mismo y que ha sido objeto de obras de estabilización como la advertida en la imagen 22 ya referida.

Sobre este punto número dos indicó el Subdirector de infraestructura ambiental de Corpocaldas en oficio 2019-IE-00015028 del 17 de junio de 2019, lo que seguidamente se cita (fl. 458, C.1):

(...) Después de realizar visita técnica de evaluación el día 07 de junio, se observó que la vivienda se encuentra en una situación de alto riesgo debido a la existencia de una ladera de fuerte pendiente, con evidencias de cicatrices de desprendimientos anterior y la presencia de suelos altamente susceptibles a erosionarse o desestabilizarse en condiciones de saturación.

*De acuerdo a lo observado en la parte inferior de la vivienda se localiza una ladera con alta pendiente. En la corona de la ladera, se ubica la vivienda con nomenclatura calle 31ª No.14B-105, construida en materiales como madera, Bahareque y mampostería, sin cumplimiento de los requisitos técnicos sismo - resistentes (NSR 10). **La existencia de un factor amenazante (ALTO) y un elemento expuesto (VULNERABILIDAD ALTA); genera un escenario de RIESGO ALTO por deslizamiento.***

*La vivienda se encuentra dentro del área de influencia del Macro – proyecto San José que ejecuta la Alcaldía de Manizales, a través de la ERUM. Lo anterior teniendo en cuenta las características del entorno (AMENAZA) y las malas condiciones que presenta la vivienda (VULNERABILIDAD) todo lo cual sugiere que dicha vivienda hace parte del censo poblacional de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo, que para el caso, forma parte del mencionado macro-proyecto. **En este sentido, se evidencia que la forma mas efectiva de mitigar el riesgo por deslizamiento en la zona en donde se emplaza la vivienda que se vio afectada por los procesos de inestabilidad de abril de 2017, es mediante la reubicación de la misma, aceptándose en este caso que el riesgo es NO MITIGABLE.***

Finalmente, si bien el área afectada por el proceso de inestabilidad ocurrido en el año 2017, registra una recuperación natural de la cobertura vegetal (...) es claro que los factores que condicionaron en su momento la ocurrencia del mismo, tales como pendiente, tipo de suelo, vulnerabilidad física de la vivienda, ausencia de obras de manejo de aguas lluvias, entre otras, permanecen; se asume que la condición de riesgo se mantiene en niveles

altos; razón por la cual, es relevante que se adelante el proceso de reubicación de la misma a través del macro – proyecto San José.

*Por lo expuesto anteriormente, se recomienda al municipio de Manizales, para que a través del citado macro -proyecto, se incluya la familia que habita la mencionada vivienda ubicada en la calle 31 A No. 14B – 05, como una de las beneficiarias.
(Negrilla de la Sala).*

Con apoyo en lo expuesto, para la Sala es claro que, de los siete hogares descritos en la demanda, los cuales se ubican en 3 edificaciones, únicamente el que fue ocupado por las señoras María Julieth García Corrales y Ana Aceneth Bedoya Corrales en la calle 31 A No. 14B – 05 del barrio Galán de Manizales se encuentra en zona de alto riesgo no mitigable, siendo la reubicación la forma más efectiva de mitigar el riesgo por deslizamiento.

También infiere la Sala que la ubicación de esta vivienda en una ladera de pendiente fuerte, el tipo de construcción de la misma y la condición del suelo, facilitan que ese nivel de riesgo se defina como alto y que además se haya presentado vulneración de derechos colectivos ante la ausencia de obras de manejo de aguas lluvias.

No obstante lo anterior, este Juez plural advierte que tal vulneración de derechos se subsanó parcialmente por parte de la administración municipal con la construcción de la pantalla de concreto en la parte alta del talud, así como al desarrollar acciones de perfilado, conformación de taludes y terraceo, empradización y manejo de aguas que se describen en el folio 443 del cuaderno Uno A y que se observa en la citada imagen 22 del informe de la Unidad de Gestión del Riesgo municipal.

En el mismo sentido, destaca la Sala que lo afirmado por Corpocaldas en relación con la inclusión de la zona donde se ubica la vivienda de las señoras María Julieth García Corrales y Ana Aceneth Bedoya Corrales, en el macroproyecto San José, puede verificarse en el contenido de la Resolución n°1453 del 27 de julio de 2009²⁰ y sus modificaciones (fls.52 a 127, C.1 y fl.495 a 520 C.1A).

Es así como en la Resolución 544 del 22 de agosto de 2017, relacionada con el tema anterior, se delimita el área de planificación objeto del Macroproyecto, se fijan objetivos y estrategias y se establece el control de amenazas y riesgos entre otros:

ARTÍCULO 1.3. Delimitación del área de planificación objeto del macroproyecto. La delimitación corresponde al área definida en el plano M-02

²⁰ Por medio de la cual se adopta por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Nacional “Centro Occidente de Colombia San José del Municipio de Manizales Departamento de Caldas.

DELIMITACIÓN DEL MACROPROYECTO, encontrándose determinada de la siguiente manera:

Al norte: La quebrada Olivares (sectores norte, nororiente y noroccidente).

Al sur: la carrera 19.

Al oriente: La calle 34 en confluencia d ela avenida Gilberto Alzate Avendaño, sector Los fundadores.

Al Occidente: La calle 18, Iglesia Los Agustinos, Campus de la Universidad de Manizales.

En el año 2021, el Municipio de Manizales en respuesta a requerimiento del Despacho ponente, remitió el oficio UGR 332-2021 GED 8995-2021²¹, en el que la Unidad de gestión del Riesgo municipal expresó lo siguiente respecto de la existencia de inmuebles en los sectores de riesgo NO MITIGABLE, identificados en este proceso judicial como punto número 2 ubicado en la calle 31 número 190 y carrera 13 número 31-190 de la ciudad de Manizales:

Con respecto a este requerimiento, desde la parte técnica de la UGR, se expidió el certificado UGR-ZAR-2021-316 en el cual se enuncia que, el inmueble identificado con ficha catastral 103000002530044000000000 y ubicado en la dirección K 13 30 130 Predio IN — CS 190, se encuentra estipulado como suelo de desarrollo condicionado, significando esto que, el lugar objeto del certificado se encuentra en zona de alto riesgo no mitigable, esto de acuerdo a lo plasmado en el Acuerdo 0958, mediante el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial -POT para el municipio de Manizales.

(...)

(Negrilla de la Sala)

Como resultado de la visita de inspección y observación del 20 de diciembre de 2020, aportada en documento anexo al mencionado oficio, se manifestó por la Unidad de Gestión del Riesgo²² lo siguiente:

En visita de inspección visual realizada por el personal técnico de la Unidad de Gestión del Riesgo al predio ubicado en la Carrera 13 hia 31 — 190 del barrio Galán, identificado con ficha catastral N° 103000002530044000000000 (K 13 30 130), propiedad de las señoras Mercedes Arias Viuda de Castaño, Evangelina Aguirre de Corrales y Maria Ydalith García Corrales con CC. 1.053.845.392, habitada actualmente por el Sr. Mauricio Andrés Bcdoya, donde se derivan las siguientes observaciones:

El inmueble consta de un nivel, de uso residencial, en esterilla y guaguas, actualmente se encuentra en un alto grado de deterioro. La vivienda se

²¹ Archivo 5 Cuaderno 2 expediente digital.

²² Archivo 5 Cuaderno 2 expediente digital

encuentra apoyada directamente sobre el terreno, el techo o cubierta está construida en madera con esterilla, láminas de zinc y plásticos, dichos elementos carecen de anclajes entre sí.

La vivienda no cuenta con servicios públicos, presenta separaciones entre muros de esterilla, y apuntalamiento en el costado derecho para evitar colapso total de muro, además de un deterioro generalizado y avanzado de los mismos, debido a que los materiales en que fue construida la vivienda son naturales, al estar expuestos, el tiempo y la agresión ambiental, particularmente los insectos xilófagos han acelerado el proceso de deterioro.

Adicional a lo anterior la vivienda carece de un adecuado manejo de las aguas lluvias a través de canales y bajantes, generando posibles fenómenos de erosión en el terreno. Además de carecer de un sistema estructural acorde al título E de la NSR-10, que garantice la estabilidad y seguridad de la estructura y de quienes allí habitan. Presentando así un nivel de riesgo alto por estabilidad global de la vivienda. Finalmente, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorio — POT — de Manizales, adoptado mediante el Acuerdo No. 958 del 02 de agosto de 2017, el predio identificado con ficha catastral 103000002530044000000000 y las mejoras contenidas en el presentan un condición de AMENAZA Y RIESGO ALTO POR DESLIZAMIENTO, por lo tanto el predio se encuentra estipulado como suelo de desarrollo condicionado, con restricciones de construcción y habitabilidad hasta no se hagan los estudios de detalle y obras de mitigación pertinentes.

Es así que, una vez evaluados los siguientes aspectos, según el MANUAL DE CAMPO PARA LA INSPECCIÓN DE EDIFICACIONES DESPUÉS DE UN SISMO, de la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica -AIS:

*El riesgo por estabilidad global
El riesgo por problemas geotécnicos
El riesgo por daños estructurales
El riesgo por daños no estructurales*

(...)

Se concluye que la vivienda presenta una clasificación de habitabilidad con base en los niveles de riesgo: PELIGRO DE COLAPSO, presentando AMENAZA DE RUINA sobre la TOTALIDAD del predio, ya que no existen condiciones necesarias de seguridad, además existen daños severos en elementos estructurales, configurándose así una inestabilidad potencial, ya que como cuerpo rígido no tendría reacciones necesarias para el desarrollo del equilibrio y menos ante un evento principal (sismo).

Ahora, es importante manifestar que las afectaciones se generaron seguramente por la ausencia de reparaciones locativas, y malas prácticas constructivas, además de la condición de suelo por Riesgo Alto por Deslizamiento que presenta el suelo.

Teniendo en cuenta que el predio se encuentra Ubicado dentro del Polígono del Macro Proyecto San José, Se envía el presente informe a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales — ERUM, para que de manera prioritaria adelanten los trámites pertinentes según sus competencias, teniendo en cuenta que según declaraciones del Sr. Mauricio Andrés Bedoya Corrales, -Está a espera de que la ERUM demuela el inmueble”.

(Negrilla de la Sala).

Sobre la demolición de dicho predio, la Empresa de Renovación Urbana de Manizales, ERUM-, describió lo siguiente en oficio 2021-1E-00000095 del 19 de febrero de 2021²³ dirigido a la Unidad de Gestión del Riesgo Municipal:

En efecto, nos permitimos indicar que se adelantaron las gestiones tendientes a lograr la demolición respectiva del citado inmueble, dadas las condiciones en las cuales se encuentra. No obstante, se debe aclarar que las gestiones con la persona que habita el lugar fueron complejas y evitaron que se demoliera el predio antes de lo previsto, ya que según manifestaba no dejaría de habitar dicho predio por petición de la ERUM y lo tendrían que sacar de allí de manera forzosa.

En este sentido, nos permitimos indicar que actualmente se cuenta con un contrato de demoliciones en ejecución dentro del alcance del cual se encuentra el predio en mención, razón por la cual se espera que antes de la fecha prevista de finalización se lleve a cabo la demolición de este y los demás predios que hacen parte del contrato.

La fecha actual de finalización corresponde al 27 de febrero del 2021 y el número de contrato es el FR 007-2020. Con esto esperamos haber dado respuesta de fondo al requerimiento según las necesidades, mitigando el riesgo asociado a la vivienda en mención que según sus condiciones amenaza ruina en la totalidad del predio.

(Negrilla de la Sala).

Advierte igualmente la Sala que la ERUM en respuesta a solicitud de prueba decretada por el Despacho ponente, emitió la siguiente respuesta sobre la inclusión de la zona objeto de la presente acción en los proyectos que desarrolla la entidad (archivo 02, C.3, Pruebas de Oficio):

²³ Archivo 05 cuaderno 2 expediente digital.

- **Inmuebles asociados a la ficha catastral No. 103000003060027000000000:** Parte del predio se encuentra dentro de la zona denominada como "Zonas de riesgo no mitigable" y de "Obras de estabilidad y áreas de tratamiento geotécnico" (Plano M-04). Asimismo, el predio se encuentra dentro de los denominados como "Zona de riesgo Galán 2" (Plano M-14).
- **Inmuebles asociados a la ficha catastral No. 103000002530068000000000:** El predio no se encuentra dentro de la zona denominada como "Zonas de riesgo no mitigable", sin embargo, una pequeña porción de este se encuentra dentro de la zona "Obras de estabilidad y áreas de tratamiento geotécnico" (Plano M-04). Asimismo, el predio se encuentra dentro de los denominados como "Zona de riesgo Galán 2" (Plano M-14).
- **Inmuebles asociados a la ficha catastral No. 103000002530044000000000:** El predio no se encuentra dentro de la zona denominada como "Zonas de riesgo no mitigable" y "Obras de estabilidad y áreas de tratamiento geotécnico" (Plano M-04). Asimismo, parte del predio se encuentra dentro de los denominados como "Zona de riesgo Galán 2" (Plano M-14).

Es decir, que el tratamiento esperado para los tres (3) predios objeto de la acción popular corresponde al de reasentamiento poblacional al encontrarse en zonas de riesgo no mitigable o zonas con posibles tratamientos geotécnicos.

Dicho lo anterior, nos permitimos manifestar que si bien los lineamientos previstos a nivel normativo en la Resolución del Macroproyecto contemplan una serie de actividades para los predios objeto de la presente acción popular dada la ubicación de estos dentro de la extensión que comprende el Macroproyecto; por medio de la presente se manifiesta que a la fecha la entidad no cuenta con proyectos en ejecución encaminados a lograr este objetivo.

Asimismo, se resalta que las viviendas se encuentran en estados aceptables para la habitabilidad según visita realizada por la Unidad del Riesgo de Manizales, donde se recuerda la importancia del Artículo 3° de la Ley 1523 del 2012 donde se establecen los principios de autoconservación y precaución que deben tener los propietarios frente a sus inmuebles en aras de garantizar el buen estado de estos.

Adicionalmente refirió el ingeniero Jhon Jairo Chisco Leguizamón en diligencia de testimonios en este proceso:

Si su señoría efectivamente como lo decía Corpocaldas conoce la problemática en estos tiempos sitios que son todos en el barrio galán, el primero digamos que está ubicado en la calle 31 14 -88, un segundo sitio está ubicado en la calle 31 14 -42, el otro sitio está ubicado en la calle 31 14-28, el otro sitio es barrio galán calle 30 B número 14-09, y digamos que un quinto sitio, qué es el que presenta la condición de riesgo no mitigable o sea la vivienda se ubica en un sector de riesgo no mitigable, o sea corresponde al barrio galán calle 31A número 14-05, en términos generales digamos que estas viviendas se encuentran emplazadas en unas zonas de ladera con unos fuertes condicionamientos del tipo natural representados en unos conjuntos geológicos, geotécnico, si bien me lo permite con unas condiciones de régimen de lluvias bastante intensos principalmente en dos de las épocas del año, digamos que entre marzo y junio, y entre septiembre y noviembre ante estos factores de fenómenos naturales lo mencionaba anteriormente en la descripción general, hay unas condicionante que coadyuvan o digamos que condicionan la ocurrencia o la aparición de escenarios de riesgo o de otra forma históricamente se ha desarrollado una construcción social de riesgo en estos

sectores porque digamos que en muchos de estos sectores, por no decir que en todos el condicionante generante a partir de las excavaciones en las mismas laderas acondicionaba la instalados de esos taludes que se sub verticalizan generando pues que en presencia de lluvias y ante la ausencia de manejo de aguas lluvias en superficie pues obviamente aparezcan patologías o problemas que amenace con la estabilidad de las viviendas ubicadas en estos sectores, en todos estos cinco sectores la característica es así, la presencia de taludes de pendiente muy fuerte generado sobre las excavaciones de los empinamientos de los taludes en toda esa ladera en general, si los taludes de intervención o sin ningún tipo de obra o de reducción del riesgo al momento de la construcción de las viviendas ausencia de obra, de manejo de aguas, presencia de suelos altamente susceptibles a los cambios de humedad a esos procesos de saturación que se da principalmente en época de lluvias y a la baja resistencia o a la pérdida más bien de la cohesión de estos materiales en presencia de todos esos procesos de saturación, entonces en esas condiciones en los sitios identificados ese fue el común denominador, lo cual obviamente condicionó que aparecieron en abril del 2017 una serie de desprendimientos de deslizamientos que comprometieron la estabilidad de estas viviendas, lo cual motivó a la administración municipal a la implementación de unas obras de reducción del riesgo en estos sitios que yo anteriormente mencioné (...)

En términos generales su señoría las obras de tratamiento geotécnico técnico construidas en estos cuatro sitios del barrio Galán y en los más de 1200 sitios de tratamiento, o de áreas de tratamiento geotécnico inventariadas en el plan de ordenamiento territorial es fundamental el mantenimiento de las obras máxime en aquellas zonas donde hay coberturas vegetales que crecen de manera natural y espontánea como son este tipo de arvenses, como son este tipo de rastrojos, que crecen e invaden en las obras de manejo de aguas **lluvias de ahí la importancia de garantizar un adecuado mantenimiento de estas obras para que las aguas puedan acceder rápidamente a los canales y puedan ser evacuadas de la zonas de tratamiento a sitios donde conjuntamente puedan ser dispuestos como redes de alcantarillado o cauces cercanos**, eso garantiza, es como un carro un buen mantenimiento garantizan un adecuado funcionamiento de todos los componentes de ese vehículo, **aquí un buen mantenimiento garantiza un adecuado funcionamiento de todo el componente de las obras, llámese perfilado de taludes, llámese pantallas, llámese canales, llámese zanjías colectoras, llámese coberturas vegetales, eso garantiza que funcione en conjunto y en manera óptima**, a este frente ya se le hizo el respectivo mantenimiento a través del contrato 187 de 2019, un contrato vigente que teníamos nosotros para la época y se hizo el respectivo mantenimiento

(...)

Específicamente sobre el punto 4 manifestó el Ingeniero Chisco Leguizamón:

*Si su señoría el punto 4 al igual que el punto 1 también corresponde a una ladera posterior de una serie de viviendas localizado sobre el costado izquierdo de la vía de acceso al barrio, en este tratamiento en este sector como podemos ver también se construyeron unas obras de tratamiento geotécnico consistentes en unos abancalamientos o sea una **conformación de terreno en forma de terrazas y también taludes intervenidos de menor y mayor pendiente lo cual permite la construcción de recubrimiento o impermeabilización de los suelos o el reforzamiento de los mismos a través de pantallas pasivas, bermas o colectoras, o berma cuneta que para el manejo de las lluvias que se concentran o escurren por estas superficies duras y las cuales se unen a canales de alta pendiente que las evacuan a redes de alcantarillado**, aquí vemos en el tratamiento consiste en 2 taludes con su berma y las obras en su momento pues, requería también de la gestión para adelantar el mantenimiento cómo se puede ver en la imagen tomada en esa fecha, también se efectuó para esta ATG también (...)*

Sobre el punto 5 indicó el testigo:

El punto 5 es otro de los sitios objetos de la presente acción popular que también tenía un área de tratamiento geotécnico ya terminada en la cual ya obviamente el día de la visita pudimos observar que se encontraba en muy buen estado, las obras diseñadas y construidas estaban cumpliendo con dicha función, sin embargo advertimos de la ocupación que se había dado de la misma área de tratamiento con infraestructura de una de las viviendas, como una especie de baño aquí encima de esta norma, aquí vemos la cimentación parálitica y digámoslo así como una serie de guaguas apoyadas directamente sobre la berma y la pantalla inferior, y la presencia de algunos recibimos de esa construcción o algo así de guagua directamente en una de las zanjas colectoras a pesar de eso no se identificó ninguna, digamos que ninguna patología que afecta el adecuado funcionamiento de esta ATG, perdone su señoría aquí es importante y el concurso de la ciudadanía pues obviamente es difícil garantizar pues de que por parte de las entidades de vigilar las más de 1200 ATG que hay en el municipio, para que no hagan mal uso los beneficiarios de este tipo de proyectos como el arrojo de este tipo de elementos a las obras de drenaje, ahí es muy importante el concurso a través de ejercicios de Educación y sensibilización que se hacen Al momento de entregar estas obras por parte de las entidades a la comunidad para que ellas también sean partícipes en esos procesos de cuidado, mantenimiento y creo que aquí toca como también tener en cuenta ese aspectos por parte de la comunidad.

Sobre el punto dos, el ingeniero manifestó lo siguiente:

Del punto dos su señoría, están viendo este informe 15028 del 17 de julio del año antepasado, su señoría (...) de fecha 17 de junio del año 2019, este fue remitido a su despacho como complemento a otro oficio que se había enviado anteriormente en el cual encontramos que dada la condición de vulnerabilidad de esta ladera que había sido afectada por procesos de inestabilidad en el pasado reciente concretamente en el 2017 la persistencia en las condiciones de amenazas, tenemos la misma ladera de fuerte pendiente si bien había un proceso de regeneración natural de las coberturas vegetales, los rastrojos en este sector, eso no es un indicativo de estabilidad de la ladera desde la óptica del riesgo todavía es que las condiciones de saturación de aguas lluvias provenientes de los techos de las viviendas, del sector, la ausencia de obras de estabilidad, a la presencia de los mismos suelos, las evidencias de cicatrices de desprendimientos anterior de la pendiente de la ladera, la condición geológica del terreno, la misma condición de vulnerabilidad física de las viviendas localizadas inmediatamente en la corona del desprendimiento ocurrió en el año 2017, viviendas que no cumplen con la norma sismo resistente que tienen mixtura de material o combinación de materiales y de métodos de construcción desde madera, bahareque, y en algunas partes mampostería simple, no confinada civil y encima en niveles de cimentación o cimentación superficial pues obviamente condicionan un escenario en donde la forma más efectiva y de acuerdo a los análisis de Corpocaldas que se efectuaron para este sitio en particular determina que la forma más efectiva como lo dije de mitigar el riesgo de este sector es la reubicación de estas viviendas a un lugar que presente mejores condiciones técnicas en donde las condiciones de riesgo sea bajo o inferiores (...)

No su señoría digamos que la forma más efectiva de mitigar el riesgo por el momento es la evacuación preventiva de estas familias y en el mediano y largo plazo de la reubicación de estas viviendas de estos sectores, esa es la forma más efectiva de mitigar el riesgo en esta zona, es reubicar ese asentamiento que está en este lugar a un lugar que presente mejores condiciones desde el punto de vista del riesgo (...)

En relación con el punto tres, se indicó en la declaración:

RESPONDIÓ: Punto 3 su señoría es este corresponde a la calle 31 14-42, está pendiente intervención, de hecho será objeto de intervención en el marco del convenio 2011-25-0-556 que se suscribió a mediados del mes de diciembre del año pasado entre Corpocaldas y el municipio para la intervención de más de 55 sitios en todo el municipio de Manizales, este será uno de los sitios que se va a intervenir en el marco de este convenio en las condiciones pues de, o técnicas de la zona que ya les describí, pero en términos

generales vemos que este talud aquí que presenta cubrimiento con plásticos a través de los cuales está digamos tratando de crecer la vegetación de manera espontánea y natural se ubica en la parte posterior de esta vivienda aquí su señoría de estas viviendas que vemos aquí de dos plantas de mampostería, mampostería simple y en la parte posterior hacia la ladera se encuentra este talud, vengo en la verticalidad total casi a 90 grados de este talud el riesgo que representa para la vivienda y la necesidad de intervenir con una serie de obras que aparecen aquí recomendadas que yo podría resumir en términos generales qué es la conformación del talud en dos terrazas la parte superior con una pantalla pasiva anclada a 9 metros de profundidad y la inferior con unos anclajes a 6 metros de profundidad a manera de un apuntillamiento y posterior empanizado del mismo talud, esas obras están ya valoradas y cómo están previstas para ser intervenidas en la presente vigencia (...)

*bueno las obras son obras de estabilidad de taludes de manejo de aguas consistentes en: primero abancalar o conformar la ladera posterior a esta vivienda en dos taludes de menor altura y pendiente de tal forma que permita la construcción de unas obras de estabilidad de taludes en la parte superior en una, consistentes en una pantalla o pasivo con anclaje a los nueve metros, inyectados con lechada de cemento a 40-50 libras de presión reforzado a ese anclaje con varilla de cinco octavos, tres cuartos y una malla, una pantalla en concreto reforzado con malla electro soldada referencia de 131 la distribución de los anclajes más o menos es de orden de 2 por 2 o 150 * 150 dependiendo pues de la especificación de la grieta en particular combinado con una serie de apuntamiento o soil nailing, como los llaman los americanos, en el talud inferior a base también de anclajes de tipo pasivo pero a 6 metros de profundidad con la misma técnica constructiva de inyección con hecha de cemento y con refuerzo de varilla de cinco octavos, la misma distribución espacial de los anclajes estas obras se complementan con una zanja colectora en la corona o una en la parte intermedia y otro en la base del talud, las aguas captadas por estas obras de manejo por sus canales se deberá, se dispondrán directamente en la red de alcantarillado del sector. (...)"*

Lo descrito por el ingeniero Chisco Leguizamón permite concluir a la Sala que a excepción del punto número dos, catalogado en este asunto como de riesgo no mitigable y por tanto objeto de reubicación de las viviendas que existieren en este terreno, los demás sectores han recibido atención en materia de tratamiento del riesgo, por lo que el Municipio de Manizales y la Empresa de Renovación Urbana de Manizales deberán tomar las medidas policivas, y de gestión del riesgo con el fin de garantizar la ausencia de asentamiento humanos en este punto.

La Sala recuerda que el Municipio allegó el Plan de Ordenamiento Territorial en el cual se definieron las áreas de riesgo no mitigables para la

ubicación de asentamientos humanos *“las cuales son áreas que por su características geológicas, topográficas e hidrometereológicas, unidas a la falta de protección ambiental y a la localización de asentamientos humanos, son propensas a la ocurrencias de desastres causados por deslizamientos e inundaciones. Por lo anterior no se permitirá la ubicación de asentamientos humanos en ellas y los ya existentes serán sometidos a acciones de reubicación y/o mejoramiento del entorno”*. (Documento técnico de soporte, archivo 08 POTCOMPLETO, 01 acuerdos, CN2 prueba parte demandada).

De igual forma determinó las zonas de riesgo no mitigables de la ciudad, y se precisaron los conceptos de: Amenaza, Vulnerabilidad y Riesgo (Archivo 08 POTCOMPLETO CN2 pruebas parte demandada, 02 documento técnico soporte 573, competencias generales pág.74,).

Como consecuencia de lo anterior, el municipio de Manizales a través de la Oficina Municipal de prevención y atención de Desastres, delimitó las zonas que han sido clasificadas según el tratamiento e intervención correspondiente, como son: Reubicación y/o Mejoramiento del Entorno:

COMUNA	BARRIO	DELIMITACIÓN (Nº de zona)	TRATAMIENTO E INTERVENCIÓN	
			Reubicación	Mejoramiento de entorno
2	BARRIO GALÁN	(5) Margen izquierda de la antigua carretera que de Manizales conduce a Neira, desde la intersección de esta con el puente Olivares, sobre el camino que conduce al antiguo basurero hasta la quebrada Olivares.	Todo	
2	BARRIO GALÁN	(7) Ladera izquierda de la quebrada Olivares ambos costados de la calle 31; desde la carrera 16 hasta la carrera 05ª sector limitando con el barrio Olivares, sectores de los barrios San Vicente de Paul en la margen derecha de la calle 31.	Vivienda a partir de la Fe y Alegría sobre la vía la margen izquierda bajando y las viviendas en la parte baja linda con la Quebrada Olivares.	Todo el sector

Del acueducto y alcantarillado

Además de todo lo expuesto, se acreditó por parte de Aguas de Manizales SA ESP, el estado de las cámaras y redes de acueducto y alcantarillado, a través de informe técnico realizado según visita del 29 de septiembre de 2017 a la calle 31 entre carreras 13 y 15 del Barrio Galán (fls.246 a 250, C.1):

En la visita se verificaron las cámaras y las redes de acueducto y alcantarillado administradas por la empresa las cuales se observan en buen estado de funcionamiento una vez que no se observan cárcavas ni afloramientos de agua

por el alineamiento de las mismas, así mismo se verificaron los sumideros de la calle 31 entre carreras 13 y 15 y se observaron en buen estado y funcionando correctamente.

(...)

Adicionalmente se verificaron los predios de la calle 31 n°15-16/17 los cuales no presenta problemas en las redes internas de acueducto o alcantarillado, los predios de la calle 31-190 y carrera 13 n°31-190 no fue posible ubicarlos y el número de contacto no fue atendido.

(...)

Por ultimo se realizó recorrido por toda la calle 31 hasta el puente olivares y se observaron los sumideros en buen funcionamiento y las redes de alcantarillado y acueducto funcionando correctamente una vez que no se observaron cárcavas en la vía ni afloramientos por el alineamiento de las redes.

(...)

En conclusión las redes de acueducto y alcantarillado de la calle 31 del barrio Galán se encuentran en buen estado de funcionamiento así mismo los sumideros de esta calle se encuentran destapados y en buen funcionamiento.

(...)

En documento denominado “seguimiento informe técnico acción popular barrio Galán” de fecha 17 de mayo del año 2019²⁴, remitido por la misma empresa para la audiencia de pacto de cumplimiento, se indicó:

“(...)

Adicionalmente se verificó en el sistema de la empresa las solicitudes de los usuarios de la calle 31 entre carreras 13 y 15 y no se observan reportes de daños internos en los predios.

(...)

²⁴ Folios 399 a 403, C.1A.



En la verificación de la ladera afectada anteriormente, se observa una capa vegetal espesa lo que indica que el talud no ha tenido erosiones recientes.



De acuerdo con lo descrito, sobre la revisión y reparación de las redes públicas y privadas de acueducto y alcantarillado, la Sala estima que las actuaciones desplegadas por la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P, han sido oportunas para solucionar la problemática que en criterio de la parte actora se presentó a raíz del evento de lluvias en el mes de abril de 2017 en el Municipio de Manizales.

Sobre el tema se tiene, en primer lugar, que el informe técnico en el cual se

deja constancia que le empresa de servicios públicos realizó jornada de limpieza de sumideros, acreditó la inspección de cámaras y de las redes de acueducto y alcantarillado del barrio Galán de Manizales, observándose en buen estado y funcionalidad (fls, 62 y 63 C.1).

Por otra parte, el subgerente de operaciones Daniel Giraldo Ospina en el testimonio recibido en esta actuación²⁵, precisó que la empresa realizó visitas y evaluaciones en la zona del Barrio Galán, y en rutina de mantenimiento preventivo la empresa hace limpieza a todas las estructuras de captación de aguas lluvias que permite que el sistema tenga un buen funcionamiento.

De los subsidios de arrendamiento

Sobre la entrega de subsidios de arrendamiento, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres aportó en CD con la contestación de la demanda (folio 276 vuelto, C.1), los siguientes documentos:

- Oficio UGR 1554-17 del 14 de junio de 2017 expedido por el Alcalde de Manizales y recibido en la entidad nacional de gestión del riesgo, en el cual se expresó:

De conformidad con los recursos asignados al Municipio de Manizales para el apoyo de la situación de Calamidad Pública del 19 de abril de 2017 (Decreto Nro. 0291), recursos que corresponden a \$1.133.250.000 para el pago de subsidios de arrendamiento para las familias afectadas y una vez realizada la valoración técnica de las viviendas afectadas, encontramos que algunas deben continuar deshabitadas, porque quedaron destruidas o porque su habitabilidad depende de las obras de mitigación que se realicen; con respecto a las viviendas destruidas, se están realizando las gestiones administrativas ante el Gobierno Nacional para la obtención de subsidios de vivienda que permitan la reubicación de las familias propietarias de las mismas.

Por lo anterior y debido a que a la fecha aún quedan recursos de los girados por la UNGRD para pago de subsidios de arrendamiento, le solicitamos realizar las gestiones administrativas pertinentes para autorizar que con los recursos aprobados por la UNGRD para el auxilio de arrendamiento (\$1.133.250.000), se puedan continuar pagando auxilios de arrendamiento adicionales a los tres (3) inicialmente autorizados por Ustedes, para las familias cuyas viviendas deben continuar deshabitadas, porque quedaron destruidas o porque su habitabilidad depende de las obras de mitigación que se realicen.

- Oficio SMD-CR-2495-2017 del 26 de julio de 2017, suscrito por el Subdirector para el manejo de desastres de la UNGRD y dirigido al Alcalde de Manizales en los siguientes términos:

²⁵ Archivos 109 y 110 del Cuaderno Uno A.

En atención a las transferencias de recursos efectuadas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en su calidad de ordenador del gasto del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres a la Alcaldía de Manizales para la entrega de subsidios de arriendo en el marco de la declaratoria de calamidad pública No. 0291 del 19 de abril de 2017, me permito solicitar su amable colaboración remitiendo la información soporte de la ejecución de los recursos transferidos así:

Resolución de transferencia	Valor transferido	Plazo máximo de legalización
445 del 26 de abril de 2017	\$375.000.000	120 días
485 del 4 de mayo de 2017	\$1.133.250.000	120 días
Total	\$1.508.250.000	-

Lo anterior, teniendo en cuenta que conforme al artículo 3 de las resoluciones de transferencia el municipio de Manizales, a través de su alcalde, debe rendir los informes requeridos por la UNGRD sobre la inversión de los recursos transferidos y que conforme al artículo 4, la ejecución de los recursos debe realizarse en un término no mayor a ciento veinte días (120) contados a partir del desembolso de los recursos.

Es preciso señalar que si bien la Unidad recibió su oficio No. UGR 1554-17 mediante el cual solicita la autorización para que los recursos transferidos por valor de \$1.133.250.000 puedan ser utilizados para continuar pagando los subsidios de arriendo por 3 meses adicionales a los tres (3) inicialmente autorizados, me permito señalar que esta Unidad dio respuesta al mismo mediante número de oficio SMD-RO-220-2017 solicitando a su despacho el envío de un balance de la ejecución de los recursos transferidos el cual incluya el estado de los pagos realizados y pendientes, así como la proyección de la utilización de esos recursos, señalando número de familias y su identificación, así como el periodo de prórroga de los mismos y la justificación de cada caso, teniendo en cuenta que conforme a la resolución 908 de 2016, los núcleos familiares arrendatarios solo recibirán el subsidio de arrendamiento por una vez, informe que aún no ha sido recibido por la Unidad.

- Autorización de desembolso de la UNGRD para el pago n°23398 FNGRD a favor del Municipio de Manizales por valor de \$375.000.000 en la que se advierte lo siguiente en el concepto:

“TRANSFERENCIA DE RECURSOS DIRECTA PARA PAGO DE SUBSIDIOS DE ARRENDAMIENTO PARA EL MPIO DE MANIZALES CALDAS POR AFECTACION EN OCASION DEL DESLIZAMIENTO PRESENTADO EL DIA 19 DE ABRIL DE 2017 DE ACUERDO A CALAMIDAD PUBLICA NO 0291 DEL 19 DE ABRIL DE 2017 MPIO MANIZALES DPTO CALDAS”.

- Resolución n°485 del 4 de mayo de 2017, expedida por la Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres *“por medio de la cual se ordena una transferencia económica directa para el pago de subsidios de arrendamiento para el municipio de Manizales - Caldas, por la afectación en ocasión del deslizamiento presentado el día 19 de abril de 2017, de acuerdo a la calamidad pública n° 0291 del 19 de abril de 2017 del municipio de Manizales, Departamento de Caldas”*, en la cual se expresa en la parte resolutive:

“ARTICULO PRIMERO: Transferir al Municipio de Manizales, para que administre, recursos por valor de MIL CIENTO TREINTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS M/CTE (\$1.133.250.000), con cargo al Certificado de Afectación Presupuestal N° 17-0375 del 04 de mayo de 2017, que afecta Gastos de: 1AC-MANEJO DEL RIESGO FNGRD; Origen de los Recursos: GESTION INTEGRAL DEL RIESGO A NIVEL NACIONAL; Aplicación del Gasto: 1-A FNGRD 100504, para el municipio de Manizales - Caldas, por la afectación en ocasión del deslizamiento presentado el día 19 de abril de 2017, de acuerdo a la calamidad pública N° 0291 del 19 de abril de 2017 del municipio de Manizales departamento de Caldas.

- Plantilla para transferencia económica del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, en la que se hace referencia al contrato SMD-RO-1240-2017 por valor de \$1.133.250.000 para el objeto *“TRANSFERENCIA ECONOMICA DIRECTA PARA EL PAGO DE SUBSIDIOS DE ARRENDAMIENTO PARA EL MUNICIPIO DE MANIZALES - CALDAS, POR LA AFECTACION EN OCASION DEL DESLIZAMIENTO PRESENTADO EL DIA 19 DE ABRIL DE 2017, DE ACUERDO A LA CALAMIDAD POBLICA No 0291 DEL 19 DE ABRIL DE 2017 DEL MUNICIPIO DE MANIZALES DEPARTAMENTO DE CALDAS”*.

Adicionalmente sobre los subsidios de arrendamiento se aportó la Resolución n°908 del 28 de julio de 2016 expedida por la UNGRD, *“Por la cual se definen los procedimientos, criterios, y responsabilidades para la asignación de subsidios de arriendo en el marco de situaciones de calamidad pública o desastre”* (fls. 128 a 133, C.1).

De manera concreta, el Despacho ponente preguntó a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo sobre los subsidios de arrendamiento entregados a los accionantes, obteniendo la siguiente respuesta (archivos 2 y 3 cuaderno 2, expediente digital:

En atención a su requerimiento, me permito indicar que una vez recopilada la información que reposa en la Subdirección de Manejo de Desastres, y una vez revisada la base de datos del Registro Único de Damnificados para el evento

denominado (DESLIZAMIENTO), ocurrido el 19/04/2017 Municipio MANIZALES — Departamento de CALDAS, para el evento (DESLIZAMIENTO), ocurrido el 19/04/2017, se encontró solo la persona y su núcleo familiar que se relaciona en el certificado RUD adjunto.

Con relación a los Subsidios de Arriendos, a la fecha no se evidencia que dicho Apoyo Económico se haya otorgado por parte de la UNGRD, a las personas mencionadas en el acápite anterior. y se deja claridad que según Resoluciones N° 445 de 2019. 485 de 2017 y 743 de 2018, por las cuales se ordena la Transferencia de dineros tenían como finalidad el pago de subsidios de arriendo por la afectación de deslizamiento presentado en el municipio en mención, fue potestad del ente territorial la asignación y pago de los mismo a los damnificados.

El certificado mencionado es del siguiente contenido:

Que una vez revisada la base de datos del Registro Único de Damnificados – RUD, del Municipio MANIZALES – Departamento de CALDAS, para el evento (DESLIZAMIENTO), ocurrido el 19/04/2017, la señora ANACENETH BEDOYA CORRALES, SE ENCUENTRA registrada, bajo el formulario No. 1277 así:

CONFORMACIÓN DEL NÚCLEO FAMILIAR AL MOMENTO DEL EVENTO				
NOMBRES	APELLIDOS	PARENTESCO	TIPO DOCUMENTO	DOCUMENTO
ANACENETH	BEDOYA CORRALES	Jefe(a) o cabeza del hogar	Cédula de ciudadanía	1053772004
MARIA ARGELINA	CORRALES	Padre, Madre, Suegro, Suegra	Cédula de ciudadanía	30289583
MARIANA	BORDOLO BEDOYA	Hijo(a), hijastro(a)	Registro civil	1054882918

Según lo expuesto, la familia que habitaba la vivienda ubicada en el punto dos referido en este proceso (calle 31 A No. 14B – 05 del barrio Galán de Manizales) fue destinataria de subsidio de arrendamiento por el evento de lluvia y deslizamientos registrados en el mes de abril del año 2017.

7.- Conclusiones

De acuerdo con todo lo expuesto, este Tribunal encuentra demostrado que una vez ocurrido el evento de lluvias atípicas en el Municipio de Manizales los días 17 y 18 de abril del año 2017, algunas familias del Barrio Galán en esta ciudad se vieron afectadas por deslizamientos en el sector.

La Sala advierte que con ocasión de lo anterior, mediante el Decreto 0291 del 19 de abril de 2017, el Municipio de Manizales declaró la situación de calamidad pública en el municipio por el termino de seis meses y dispuso que la Unidad de Gestión del Riesgo procediera a elaborar un plan de acción específico para el manejo de la situación de calamidad pública con asistencia humanitaria a las familias afectadas, con alimentación y elementos de dormitorio, aseo y cocina, durante el tiempo que dure la emergencia y un

tiempo adicional necesario en el desarrollo del proceso de recuperación, administración y manejo de albergues y/o subsidios de arrendamiento temporal para familias que evacuaron sus viviendas, obras de emergencia y obras de prevención y mitigación, entre otros.

Este Tribunal encuentra demostrado que para la fecha de los hechos, las señoras Sandra Marcela Londoño, Rubiela Rivera Quintero, María Eugenia Arenas, Ximena Herrera Quintero, Gloria Inés Zamora, habitaban los inmuebles ubicados en el barrio Galán de Manizales en la calle 31 n° 15- 16 y calle 31 n°15-17, que a su vez se dividían en dos y tres viviendas respectivamente.

Frente a dichos inmuebles advierte la Sala que en principio existió una evacuación preventiva pero posteriormente *“contaron con plan retorno al encontrar que las obras de mitigación del riesgo fueron culminadas pues se realizó la construcción de una pantalla de concreto en la parte alta del talud, perfilado, conformación de taludes, terraceo, empradización y manejo de aguas”*, lo que permite inferir a este Juez plural que en principio existió vulneración de derechos colectivos ante la ausencia de estas obras con anterioridad al año 2017, lo que hubiese prevenido el riesgo de desastres en este sector de la ciudad.

Sin embargo, también es claro para el Tribunal que ante el retorno de las familias a sus viviendas y la realización de obras de mitigación del riesgo por parte de Corpocaldas, se superaron parcialmente los hechos que dieron lugar a la vulneración de intereses colectivos en este asunto.

Sobre el inmueble habitado anteriormente por las señoras María Julieth García Corrales y Ana Aceneth Bedoya Corrales, se probó que el mismo está ubicado en suelo de desarrollo condicionado y que en esta acción popular se ha identificado como el punto número dos, el cual si presenta alto riesgo por deslizamiento.

Se infiere igualmente con apoyo en las pruebas practicadas que la solución más efectiva de mitigar el riesgo por deslizamiento es mediante la reubicación de la vivienda, por tratarse de riesgo no mitigable.

En este sentido, a excepción del punto número dos, catalogado en este asunto como de riesgo no mitigable y por tanto objeto de reubicación de las viviendas que existieren en este terreno, los demás sectores han recibido atención en materia de tratamiento del riesgo, por lo que el Municipio de Manizales y la Empresa de Renovación Urbana de Manizales deberán tomar las medidas policivas, y de gestión del riesgo con el fin de garantizar la ausencia de asentamiento humanos en este punto.

Lo anterior, sin desconocer que el barrio Galán de Manizales hace parte del macro proyecto San José y en esa medida puede ser destinatario de estudios y medidas técnicas por parte de la Empresa de Renovación Urbana de Manizales que permitan prevenir el riesgo de desastres.

Para la Sala es claro que las viviendas ubicadas en ambos costados de la calle 31 del barrio Galán están instaladas en zona de riesgo o de riesgo no mitigable y otras en zonas con obras de estabilidad y áreas de tratamiento geotécnico, lo que exige un monitoreo permanente de las autoridades que hacen parte de la gestión del riesgo de desastres.

Sobre la revisión y reparación de las redes públicas y privadas de acueducto y alcantarillado, la Sala estima que las actuaciones desplegadas por la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P, han sido oportunas para solucionar la problemática que en criterio de la parte actora se presentó a raíz del evento de lluvias en el mes de abril de 2017 en el Municipio de Manizales.

Igualmente se acreditó la asistencia de la unidad nacional de gestión del riesgo de desastres y el Municipio de Manizales en materia de subsidios de arrendamiento a los habitantes de este municipio que requirieron dicha ayuda con posterioridad al evento de lluvias del mes de abril del año 2017, motivo por el cual en esta materia no se acreditó vulneración de derechos colectivos.

De los derechos colectivos vulnerados en este asunto

De acuerdo con lo expuesto en las consideraciones precedentes, en criterio de la Sala de decisión, en el presente asunto quedó demostrada la vulneración del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los habitantes del barrio Galán de la ciudad de Manizales por la ausencia de obras de estabilización y manejo de aguas con anterioridad al mes de abril del año 2017 en la ladera ubicada en la margen izquierda de la calle 31 de ese sector en el sentido de la antigua carretera que de Manizales conduce a Neira, desde la intersección de esta con el puente Olivares.

Específicamente dicha vulneración se verificó en el punto número dos, identificado en este proceso con la nomenclatura calle 31 A No. 14B – 05 del barrio Galán de Manizales, en tanto el Municipio de Manizales y la empresa de Renovación Urbana de Manizales no previeron la ocurrencia de un posible desastre en esta ladera y solo después del evento de lluvias del mes de abril del año 2017 emprendieron acciones -con la asesoría y participación de Corporcaldas- para mitigar el riesgo.

La Sala destaca que el municipio es el primer llamado a responder por la gestión del riesgo de desastres en su territorio, razón por la cual es esta

entidad territorial la que debe garantizar el diagnóstico de su espacio en materia de vulnerabilidad de los asentamiento humanos, lo que en este proceso se demanda con mayor autoridad al existir un macroproyecto de interés social Nacional que incluye al sector objeto del proceso entre los destinatarios de medidas como las reclamadas por los accionantes.

En efecto, a lo expuesto se debe adicionar que existe a nivel municipal una entidad como la Empresa de Renovación Urbana de Manizales que debió prever en asocio con el municipio, las consecuencias de fuertes temporadas de lluvias sobre sectores de ladera que hacen parte del Macroproyecto San José.

No obstante lo anterior, en el transcurso de la presente actuación y después de los hechos que dieron origen a la demanda, se acreditó por parte de Corporacaldas y el Municipio de Manizales la construcción de obras de estabilización en el sector mencionado, lo que en criterio de la Sala permite inferir que se ha superado parcialmente la transgresión de derechos e intereses colectivos.

El H. Consejo de Estado al referirse a la carencia actual de objeto y hecho superado, expresó lo siguiente en sentencia del 4 de septiembre de 2018²⁶:

Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos. El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos.

Con fundamento en lo descrito, considera la Sala que a la fecha no se ha realizado la reubicación de la vivienda ubicada en la calle 31 A No. 14B – 05 del barrio Galán de Manizales, no se cuenta con un estudio de Estudio de microzonificación del riesgo en este sector de la ciudad y además es necesario disponer de medidas tendientes al monitoreo permanente de las laderas en esta zona de la ciudad.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO Bogotá, D. C., cuatro (4) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU Actor: BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, PALACIO DE LA CULTURA RAFAEL URIBE URIBE DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN.

La Sala no desconoce los esfuerzos técnicos y administrativos de las entidades demandadas para superar la situación de riesgo de este sector de la ciudad, el cual, como otros, se encuentra en zona de riesgo en la ciudad de Manizales y en esa medida debe ser destinatarios de acciones efectivas que permitan prever situaciones de riesgo asociadas a factores como pendientes, tipo de suelo, ausencia de manejo de aguas, tipo de construcción, entre otros.

En criterio de esta Corporación, corresponde entonces al Municipio de Manizales y la Empresa de Renovación Urbana de Manizales garantizar el goce efectivo del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los habitantes del Barrio Galán de la ciudad de Manizales.

Lo anterior, en asocio con la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y Corpocaldas.

Para tal efecto, se ordenará:

-A la Empresa de Renovación Urbana de Manizales:

Verificar el derecho de dominio sobre el bien inmueble ubicado en la calle 31 A n°14B-05 del barrio Galán de Manizales, ficha catastral n°103000002530044000000000 (K 13 30 130) y **realizar**, si aún no lo ha hecho, el procedimiento administrativo pertinente para lograr la demolición de la estructura existe en dicho terreno. Lo anterior, en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

Una vez constatada la propiedad, posesión o mera tenencia del bien, y programada la demolición de la vivienda, se deberá **garantizar** por parte la Empresa de Renovación Urbana de Manizales la reubicación de las personas que habitan dicha vivienda en el marco del Macroproyecto de Interés Social Nacional denominado “Centro Occidente de Colombia San José”; proceso en el que deberá concurrir el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de acuerdo con sus proyectos vigentes, financiación y competencias funcionales.

-Al Municipio de Manizales

Realizar acciones de monitoreo permanentes para garantizar que la zona de ladera en la que se ubica el inmueble a demoler no sea ocupada por asentamientos humanos. Lo anterior, por tratarse de una zona catalogada como de alto riesgo no mitigable.

Hacer mantenimiento periódico de las laderas del Barrio Galán de Manizales a través del programa Guardianas de la Ladera o de aquel que lo haya sustituido o modificado.

-A Corpocaldas:

Realizar acciones de verificación permanentes a las obras que tiene la Corporación Autónoma en el Barrio Galán de la ciudad de Manizales, constatando el estado del perfilado de taludes, la construcción de pantallas con anclajes pasivos, y el manejo de aguas superficiales. Dicha verificación se realizará **mínimo dos veces al año**.

-Al Municipio de Manizales, a la Empresa de Renovación Urbana de Manizales, a Corpocaldas y a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres:

Disponer, si aún no lo ha hecho, de los recursos humanos, técnicos, administrativos, presupuestales y financieros con el fin de elaborar un estudio de microzonificación del riesgo en el barrio Galán de la ciudad de Manizales, con definición de alternativas de reubicación en caso de encontrar viviendas o asentamiento humanos en zonas de riesgo no mitigable y fijación de cronograma para ejecución de obras en caso de riesgo mitigable. Si aún no lo han hecho, para la contratación y elaboración del mencionado estudio de detalle en el barrio Galán de esta ciudad, las entidades contarán con un término de **doce (12) meses contado a partir de la ejecutoria de la presente sentencia**.

Lo anterior, de manera conjunta, coordinada y bajo los principios de planeación y colaboración armónica.

En mérito de lo expuesto el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. DECLÁRASE no probada la excepción denominada “*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*”, propuesta por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Empresa Aguas de Manizales SA ESP y por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S; “*FALTA DE COMPETENCIA EN LA UNIDAD VINCULADA*”, propuesta por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Manizales S.A.S, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. DECLÁRANSE no probadas las excepciones de *“Fuerza mayor”* propuesta por el Municipio de Manizales y *“Ausencia de transgresión de los derechos colectivos y cumplimiento integral y diligente de las funciones asignadas por la ley a Corpocaldas, en atención a su órbita de competencia”* presentadas radicada por Corpocaldas.

Tercero. DECLÁRANSE probadas las excepciones de *“Inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del ministerio de vivienda, ciudad y territorio”* propuestas por la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; *“Sobre los subsidios de arrendamiento otorgados a los accionantes”* y *“Sobre las políticas de vivienda del Gobierno Nacional”* presentadas por el Municipio de Manizales; así como el medio de defensa denominado *“Competencia de las autoridades municipales en materia de reubicación de asentamientos urbanos por encontrarse en zona de riesgo no mitigable”* propuestas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo.

Cuarto. DECLÁRASE que el Municipio de Manizales y la Empresa de Renovación Urbana de Manizales vulneraron el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente previsto en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Quinto. ORDÉNASE a la Empresa de Renovación Urbana de Manizales, verificar el derecho de dominio sobre el bien inmueble ubicado en la calle 31 A n°14B-05 del barrio Galán de Manizales, ficha catastral n°103000002530044000000000 (K 13 30 130) y realizar, si aún no lo ha hecho, el procedimiento administrativo pertinente para lograr la demolición de la estructura existe en dicho terreno. Lo anterior, en el término de **cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.**

Una vez constatada la propiedad, posesión o mera tenencia del bien, y programada la demolición de la vivienda, se deberá **garantizar** por parte la Empresa de Renovación Urbana de Manizales la reubicación de las personas que habitan dicha vivienda en el marco del Macroproyecto de Interés Social Nacional denominado *“Centro Occidente de Colombia San José”*; proceso en el que deberá concurrir el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de acuerdo con sus proyectos vigentes, financiación y competencias funcionales.

Sexto. ORDÉNASE al Municipio de Manizales realizar acciones permanentes de monitoreo para garantizar que la zona de ladera en la que se ubica el inmueble a demoler (calle 31 A n°14B-05 del barrio Galán de Manizales, ficha catastral n°103000002530044000000000 (K 13 30 130) no sea ocupada por asentamientos humanos. Lo anterior, por tratarse de una zona catalogada como de alto riesgo no mitigable.

Así mismo deberá hacer mantenimiento periódico de las laderas del Barrio Galán de Manizales a través del programa Guardianas de la Ladera o de aquel que lo sustituya o modifique.

Séptimo. ORDÉNASE a Corpocaldas realizar acciones de verificación permanentes a las obras que tiene la Corporación Autónoma en el Barrio Galán de la ciudad de Manizales, constatando el estado del perfilado de taludes, la construcción de pantallas con anclajes pasivos, y el manejo de aguas superficiales. Dicha verificación se realizará **mínimo dos veces al año**.

Octavo. ORDÉNASE al Municipio de Manizales, a la Empresa de Renovación Urbana de Manizales, a Corpocaldas y a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, disponer, si aún no lo han hecho, de los recursos humanos, técnicos, administrativos, presupuestales y financieros con el fin de elaborar un estudio de microzonificación del riesgo en el barrio Galán de la ciudad de Manizales, con definición de alternativas de reubicación en caso de encontrar viviendas o asentamiento humanos en zonas de riesgo no mitigable y fijación de cronograma para ejecución de obras en caso de riesgo mitigable.

Para la contratación y elaboración del mencionado estudio de detalle en el barrio Galán de esta ciudad, las entidades contarán con un término de **doce (12) meses contado a partir de la ejecutoria de la presente sentencia**.

Noveno. CONFÓRMASE un comité de verificación que estará integrado por el Procurador Judicial para Asuntos Administrativos que actúe ante el Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia, quien lo presidirá, convocará e informará, el actor popular, un representante del Municipio de Manizales y uno de la Empresa de Renovación Urbana de Manizales. El comité se reunirá e informará al Tribunal Administrativo de Caldas con destino a este expediente, una vez vencidos los términos indicados en esta providencia. Al comité podrán asistir igualmente representantes de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, el Ministerio de Vivienda y Corpocaldas.

Décimo. PUBLÍQUESE la parte resolutive de esta providencia en un diario de amplia circulación nacional, a costa del Municipio de Manizales. Una vez realizada la publicación mencionada, la entidad territorial deberá allegar constancia de su realización.

Décimo primero. EXPÍDASE copia de este fallo con destino a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

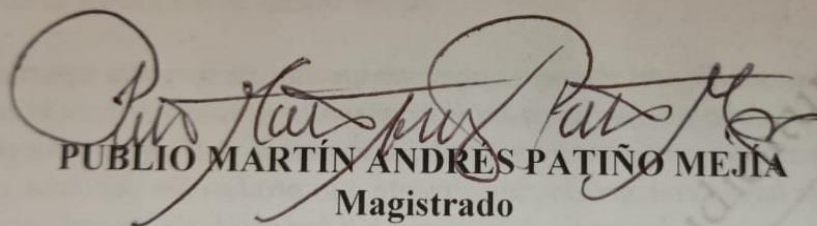
Décimo segundo. Esta sentencia es susceptible del recurso de apelación, en los términos del artículo 37 de la Ley 472 de 1998. Si no es apelada,

archívense las presentes diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa informático “Justicia Siglo XXI”

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

No. 029
FECHA: 21/02/2023


Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas
Secretaria



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala Cuarta de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I.: 043

Asunto:	Resuelve recusación
Medio de control:	Nulidad
Radicación:	17001-23-33-000-2022-00168-00
Demandante:	Richard Gómez Vargas
Demandados:	Asamblea Departamental de Caldas

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta nº 004 del 17 de febrero de 2023

Manizales, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

ASUNTO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 132 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA¹), procede esta Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas a decidir sobre la recusación formulada por el demandante contra el señor Magistrado Augusto Morales Valencia, director del proceso de la referencia.

ANTECEDENTES

El 14 de julio de 2022, en ejercicio del medio de control de nulidad de que trata el artículo 137 del CPACA, el señor Richard Gómez Vargas instauró demanda con el fin de obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución 0439 de 10 de febrero de 2022, *“Por la cual se modifica la resolución 0299 de 2021, modificada por las resoluciones 305, 314, 322, 378 y 401 de 2021 por la cual se da inicio a la convocatoria pública CGC-001-2021 para la elección del contralor general del Departamento de Caldas periodo 2022-2025”*. (documento nº 02 del expediente digital).

Lo anterior con fundamento en que la Asamblea Departamental de Caldas adelanta actualmente el proceso para la elección del contralor departamental

¹ En adelante, CPACA.

del mismo Departamento, para el período 2022- 2025, para cuyo efecto contrató el acompañamiento de la Universidad del Atlántico, y pese a que dicho acuerdo finalizó el 31 de enero de 2022, el centro educativo alcanzó a proferir los actos administrativos de calificación de los aspirantes, los cuales se hallan en firme.

Admisión de la demanda y trámite del medio de control

Con auto del 18 de julio de 2022, el Despacho 04 de esta Corporación resolvió admitir la demanda, decisión confirmada por vía de reposición en providencia del 31 de agosto de 2022 (documentos nº 05 y 35 del expediente digital).

Posteriormente, el 2 de noviembre de 2022, el mencionado Despacho negó la solicitud de suspensión provisional de la Resolución nº0439 de 10 de febrero de 2022 (archivo 41 expediente digital).

En auto del 16 de diciembre de 2022, la Sala Unitaria de decisión oral se pronunció sobre las excepciones, fijación del litigio y pruebas en el presente asunto (archivo 58 expediente digital).

Recusación

El señor Richard Gómez Vargas, demandado en este asunto, formuló recusación contra el Magistrado Augusto Morales Valencia, titular del Despacho 04 de esta Corporación (documento nº 062 del expediente digital), con fundamento en la causal 5 del artículo 11 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo².

Como base de la recusación expuso que ante el H. Consejo de Estado se tramitó la acción de tutela radicada con el número 11001-03-15-000-2022-06159-00, contra la Sala 4 de Decisión Oral de este Tribunal, la cual preside el Magistrado Augusto Morales Valencia.

Pronunciamiento de la autoridad judicial (archivo 74 expediente digital)

El Magistrado Augusto Morales Valencia en oficio del 14 de febrero de 2023, decidió de una parte, no aceptar la recusación propuesta por el señor Richard Gómez Vargas, y de otra, remitir a este Despacho la presente actuación con el fin de decidir sobre la mencionada manifestación con fundamento en el artículo 132 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 22 de la Ley 2080 de 2021.

² En adelante, CPACA.

Lo anterior, al considerar que los hechos de la acción de tutela no se relacionan con el Magistrado Augusto Morales Valencia, circunstancia a la que en su criterio se debe agregar que el H. Consejo de Estado mediante fallo del 19 de enero de 2023 declaró improcedente el mecanismo constitucional radicado por el señor Gómez Vargas.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

El impedimento y la recusación tienen como fundamento la integridad moral del funcionario, quien en razón de la existencia de ciertas situaciones comprobadas puede sentirse condicionado bien en su fuero interno, o en sus circunstancias externas.

En relación con el impedimento y la recusación, el Consejo de Estado³ ha sostenido lo siguiente:

El impedimento y la recusación han sido concebidos como instrumentos idóneos establecidos por el legislador para hacer efectiva la condición de imparcialidad del juez o del funcionario judicial en la toma de decisiones.⁴ Uno y otra son figuras legales que permiten observar la transparencia dentro del proceso judicial y que autorizan a los funcionarios judiciales a alejarse del conocimiento del mismo.

Las causales de impedimento son taxativas y de aplicación restrictiva, comportan una excepción al cumplimiento de la función jurisdiccional que le corresponde al Juez, y como tal, están debidamente delimitadas por el legislador y no pueden extenderse o ampliarse a criterio del juez o de las partes, por cuanto, la escogencia de quien decide no es discrecional.

Para que se configuren debe existir un “interés particular, personal, cierto y actual, que tenga relación, al menos mediata, con el caso objeto de juzgamiento de manera que impida una decisión imparcial.”⁵ Se trata de situaciones que afecten el criterio del fallador, que comprometan su independencia, serenidad de ánimo o transparencia en el proceso.

(...)

La imparcialidad e independencia judicial, como objetivos superiores, están orientadas a garantizar que las actuaciones se ajusten a los principios de equidad,

³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Auto del 21 de abril de 2009. Radicado número: 11001-03-25-000-2005-00012-01(IMP)IJ.

⁴ Cita de cita: Sala Plena, expediente AC3299, Consejero Ponente MARIO ALARIO MENDEZ, actor EMILIO SANCHEZ, providencia de 13 de marzo de 1996.

⁵ Cita de cita: Consejo de Estado, Sala Plena, auto del 9 de diciembre de 2003, expediente S-166, actor Registraduría Nacional del Estado Civil. Consejero Ponente, Dr. Tarcisio Cáceres Toro.

rectitud, honestidad y moralidad, sobre los cuales descansa el ejercicio de la función pública, artículo 209 de la Constitución Política.

El CPACA señala en su artículo 130 que serán causales de recusación e impedimento para los Consejeros, Magistrados y Jueces Administrativos, entre otras, las previstas en el artículo 141 del Código General del Proceso.

No obstante lo anterior, en el presente asunto la causal de recusación invocada está prevista en la primera parte del CPACA, específicamente en el numeral 5 del artículo 11 de ese estatuto, cuyo texto es el siguiente:

ARTÍCULO 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

(...)

5. Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado.

(...)

En el caso particular, la recusación se fundamenta en el hecho que ante el H. Consejo de Estado se tramitó la acción de tutela radicada con el número 11001-03-15-000-2022-06159-00, contra la Sala 4 de Decisión Oral de este Tribunal, la cual preside el Magistrado Augusto Morales Valencia.

De acuerdo con el oficio del 14 de febrero de 2023 suscrito por la autoridad judicial recusada, el supuesto litigio o controversia que en criterio de la parte demandante existe entre él y el Magistrado Morales Valencia, tiene relación con la acción de tutela promovida por el demandante en este proceso de nulidad, señor Gómez Vargas, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, por cuanto el Magistrado Publio Martín Andrés Patiño Mejía, integrante de la Sala 4ª de Decisión Oral, no manifestó su impedimento para conocer de la apelación contra el auto proferido por la Jueza 6ª Administrativa de Manizales, dentro de la acción popular 2022-00169-00, impedimento que a juicio del demandante, debía ser declarado por el Doctor Patiño Mejía ya que en su Despacho cursa demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por

hechos similares, relacionados con el proceso de elección del Contralor departamental de Caldas para el periodo 2022-2025.

En providencia del 19 de junio de 2014⁶, el Consejo de Estado indicó lo siguiente en relación con el fundamento de los impedimentos:

Los impedimentos están instituidos como garantía de la imparcialidad de los funcionarios judiciales en el desempeño de su labor, esto “con el fin de garantizar al conglomerado social que el funcionario judicial llamado a resolver el conflicto jurídico, es ajeno a cualquier interés distinto al de administrar una recta justicia y, en consecuencia, que su imparcialidad y ponderación no están afectadas por circunstancias extraprocesales”⁷.

La declaración de impedimento del funcionario judicial es un acto unilateral, voluntario, oficioso y obligatorio ante la presencia de cualquiera de las causales de impedimento taxativamente contempladas por la ley, por esto, no hay lugar a “analogías o a pretendidos afanes protectores de esquemas por encima de las garantías esenciales de carácter constitucional”⁸, a lo que se suma que “no todo escrúpulo, incomodidad o inquietud espiritual del juzgador basta para separarlo del conocimiento de un determinado asunto”⁹.

Es por ello, que la manifestación debe estar acompañada de una debida sustentación, no basta con invocar la causal, además de ello, deben expresarse las razones por la cuales el operador judicial considera que se halla en el supuesto de hecho descrito “con indicación de su alcance y contenido, capaz de alterar su capacidad objetiva y subjetiva para decidir, pues por tratarse de un estado interno de ánimo que otro funcionario habrá de valorar, sólo puede ser conocido a través de lo expresado por el sujeto que lo vivencia”¹⁰; sin esto, o con un enunciado genérico o abstracto, se presenta una motivación insuficiente, que puede llevar al rechazo de la declaración de impedimento”¹¹.

Además de lo anterior, es necesario que la causa del impedimento sea real, es decir, que verdaderamente exista, pues resulta insuficiente la sola afirmación del

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero Ponente: Dr. Alberto Yepes Barreiro. Auto del 19 de junio de 2014. Radicación número: 11001-03-28-000-2013-00011-00(IMP).

⁷ Cita de cita: Corte Suprema de Justicia. Auto de 29 de enero de 2009. M.P. Jorge Luis Quintero Milanés.

⁸ Cita de cita: Auto de julio 6 de 1999. Magistrado ponente, doctor Jorge Anibal Gómez Gallego.

⁹ Cita de cita: Auto de noviembre 11 de 1994. Magistrado ponente, doctor Juan Manuel Torres Fresneda.

¹⁰ Cita de cita: Auto de mayo 17 de 1999. Magistrado ponente, doctor Dídimo Páez Velandia; en sentido similar auto de septiembre 1º de 1994. Magistrado ponente, doctor Dídimo Páez Velandia.

¹¹ Cita de cita: Auto de mayo 20 de 1997. Magistrado ponente, doctor Carlos Augusto Gálvez Argote; en sentido similar auto de diciembre 2 de 1992. Magistrado ponente. Doctor Gustavo Gómez Velásquez y auto de febrero 22 de 1996. Magistrado ponente, doctor Nilson Pinilla Pinilla.

*funcionario que se declara impedido, para apartarse del conocimiento del asunto*¹².

(...)

Como se explicó anteriormente, la figura de los impedimentos tiene por finalidad garantizar la imparcialidad de los jueces, asegurando que en la toma de sus decisiones se apoyen exclusivamente en consideraciones de contenido jurídico y produzcan fallos en recta justicia.

La jurisprudencia constitucional le ha reconocido a la noción de imparcialidad, una doble dimensión:

*“(i) subjetiva relacionada con la probidad y la independencia del juez, de manera que éste no se incline intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto”; y (ii) objetiva, “esto es, sin contacto anterior con el thema decidendi, “de modo que se ofrezcan las garantías suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda razonable al respecto””. No se pone con ella en duda la “rectitud personal de los Jueces que lleven a cabo la instrucción” sino atender al hecho natural y obvio de que la instrucción del proceso genera en el funcionario que lo adelanta, una afectación de ánimo, por lo cual no es garantista para el inculpado que sea éste mismo quien lo juzgue”*¹³.

*Es por ello que solo cuando la situación particular en la que se encuentra el juez, o con quien tenga los vínculos enunciados por la norma, posea la entidad suficiente para afectar su imparcialidad, debe ser considerada como causal de impedimento, pues de no ser así, se convertiría la institución de los impedimentos en “una forma de evadir el ejercicio de la tarea esencial del juez, y en una limitación excesiva al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia (Artículo 228, C.P.), jurisprudencia coincidente y consolidada de los órganos de cierre de cada jurisdicción, ha determinado que los impedimentos tienen un carácter taxativo y que su interpretación debe efectuarse de forma restringida”*¹⁴.

Atendiendo los hechos que sirvieron de fundamento a la acción de tutela radicada por el accionante en el presente asunto, esta Sala dual de Decisión estima que dada la naturaleza pública que entraña el medio de control de nulidad, el hecho consistente en haber pertenecido a una sala de decisión en un asunto distinto a este, que fue a su vez objeto de una acción de tutela, decidida por lo demás negativamente y en favor de los magistrados

¹² Cita de cita: Corte Constitucional. Auto 022 de julio 22 de 1997. Magistrado ponente, doctor Jorge Arango Mejía.

¹³ Cita de cita: Corte Constitucional. C-600-11 MP. María Victoria Calle Correa.

¹⁴ Cita de cita: Corte Constitucional. C-881-11. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

correspondientes, este hecho –se reitera– no tiene la virtud de perturbar la función que el mencionado Dr. Morales realiza en el trámite como sustanciador y ponente de esta acción pública de nulidad. En efecto, para esta Sala dual se trata no solo de dos asuntos separados, sino que aquel trámite constitucional no interfiere la objetividad e imparcialidad exigida del Magistrado Ponente del segundo, es decir, de este de nulidad simple en el cual ha sido recusado.

En consecuencia, no aparece para la Sala demostrado que la acción de tutela que cursa en el H. Consejo de Estado con el radicado número 11001-03-15-000-2022-06159-00 se constituya en un verdadero litigio o controversia entre el señor Richard Gómez Vargas y el Magistrado Augusto Morales Valencia que tenga la virtud de afectar la imparcialidad requerida en el ejercicio de la función judicial del Magistrado que ha sido recusado.

En ese sentido, la Sala negará la recusación presentada por el demandante contra el señor Magistrado que dirige la Sala Cuarta Unitaria de decisión de este Tribunal.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS,

RESUELVE

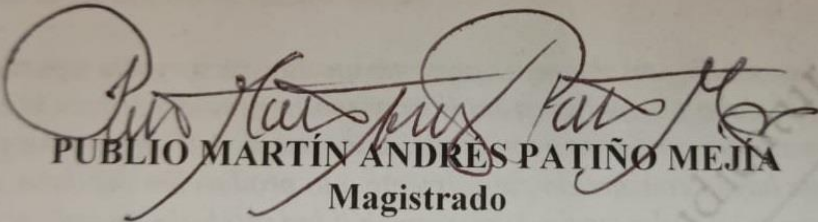
Primero. DECLÁRASE **infundada** la recusación propuesta por el señor Richard Gómez Vargas contra el señor Magistrado de esta Corporación, Doctor Augusto Morales Valencia, para conocer del medio de control de nulidad de la referencia.

Segundo. Ejecutoriada esta providencia, **REGRESE** inmediatamente el expediente al Despacho 04 del Tribunal Administrativo de Caldas del cual es titular el Magistrado Augusto Morales Valencia.

Notifíquese y cúmplase



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado


PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
No. 029
FECHA: 21/02/2023

Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas
Secretaria



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala Quinta de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I.: 044

Asunto: Resuelve apelación contra auto – Confirma
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 17001-33-33-001-2021-00305-02
Demandante: Flor Elena Aguirre Moscoso
Demandado: Municipio de La Dorada

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en acta nº 004 del 17 de febrero de 2023

Manizales, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

ASUNTO

De conformidad con lo previsto por el literal h) del numeral 2 del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)¹, en concordancia con el numeral 5 del artículo 243 *ibidem*, corresponde a esta Sala de Decisión desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, a través del cual negó medida cautelar en el proceso de la referencia.

ANTECEDENTES

Demanda

El 16 de diciembre de 2021², obrando a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Flor Elena Aguirre Moscoso instauró demanda contra el Municipio de La Dorada³, con el fin de obtener lo siguiente⁴:

¹ En adelante, CPACA.

² Archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

³ Archivos nº 01, 02 y 06 del cuaderno 1 del expediente digital.

⁴ Página 14 del archivo nº 02 del cuaderno 1 del expediente digital.

1. Que se declare la nulidad de los actos que se indican a continuación:
 - Decretos adoptados con ocasión de la reestructuración administrativa efectuada en la Alcaldía de La Dorada, esto es, los Decretos 0147, 148 y 150 del 20 de agosto de 2021.
 - Decreto 151 del 20 de agosto de 2021, con el cual el alcalde de La Dorada suprimió empleos de la planta global de la administración municipal.
 - Oficio del 25 de agosto de 2021, mediante el cual la directora administrativa de la división de personal de la Alcaldía de La Dorada, señora Norma Gicela Fernández Cárdenas, le comunicó a la señora Flor Elena Aguirre Moscoso que el Decreto 151 del 20 de agosto de 2021 había suprimido el cargo que desempeñaba como Auxiliar Administrativo, Código 407, Grado 20, a partir del 31 de agosto de 2021.
2. Que se restablezcan los derechos particulares, subjetivos y concretos de carácter laboral de la demandante, garantizándole la continuidad laboral en la administración municipal y el goce de los derechos salariales y prestacionales que legalmente le corresponden.
3. Que se reconozcan a título de restablecimiento del derecho, los salarios, bonificaciones, primas, prestaciones sociales y otros emolumentos de carácter laboral dejados de percibir si se llegase a apartar a la demandante de su cargo o a terminar unilateralmente su contrato de trabajo, desde el momento en que se haga efectivo su despido hasta que se dicte sentencia de fondo sobre el asunto.
4. Que se reconozca el equivalente a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a título de perjuicio moral ocasionado por la tristeza, congoja y estrés laboral que le ha generado la incertidumbre frente a la pérdida de su empleo y mengua de su proyecto de vida como funcionaria pública.

Como fundamento fáctico de la demanda, se expuso, en resumen y sin tener en cuenta los argumentos propios del concepto de violación, lo siguiente⁵:

1. Mediante Decreto 0147 del 20 de agosto de 2021, el alcalde de La Dorada determinó la estructura orgánica de la administración municipal, las funciones generales de sus dependencias y dictó otras disposiciones.

⁵ Página 4 a 14 del archivo n° 02 del cuaderno 1 del expediente digital.

2. El mismo 20 de agosto de 2021, el alcalde de La Dorada expidió el Decreto 148, con el cual estableció la planta global de empleos de la administración municipal, indicando que en total serían 160 empleos; no obstante lo cual, separó de dicha planta los 32 empleos del despacho del alcalde.
3. En igual fecha, el alcalde de La Dorada expidió el Decreto 150, con el cual hizo unas incorporaciones a la planta de empleos de la administración municipal.
4. Con Decreto 151 del 20 de agosto de 2021, el alcalde de La Dorada hizo unas supresiones de empleos de la planta global de la administración municipal, dentro de las cuales se encuentra de manera particular y concreta la del cargo de Auxiliar Administrativo, Código 407, Grado 20, esto es, el que viene ocupando la demandante en provisionalidad desde el año 2017.
5. A diferencia de la gran mayoría de empleados a quienes les suprimieron los empleos que desempeñaban, a la demandante no se le comunicó la supresión del suyo mediante oficio dirigido por la dirección administrativa de talento humano, con indicación expresa de que su vínculo laboral iría hasta el 31 de agosto de 2021. Por lo contrario, la citaron a las dependencias de la oficina de personal donde únicamente le fue entregada copia del Decreto 151.
6. La accionante se desempeña en provisionalidad en el cargo de Auxiliar Administrativo, Código 407, Grado 20, con funciones en la división de bienes según las necesidades de servicio planteadas por el director administrativo de la división de bienes, señor Miguel Armando Cruz Ortiz.
7. La demandante es madre cabeza de familia.
8. A través del fallo de tutela dictado en primera instancia el 15 de septiembre de 2021 por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de La Dorada, se tutelaron transitoriamente con efectos *inter comunis* los derechos fundamentales de los empleados afectados con la supresión de cargos contenida en el Decreto 151 del 20 de agosto de 2021. En consecuencia, se ordenó a la Alcaldía de La Dorada dejar sin efectos transitoriamente el precitado acto administrativo, y concedió a los accionantes y demás afectados el término de un (1) mes para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control pertinente. Se dispuso que la protección sólo permanecería

vigente hasta que el Juez de lo Contencioso Administrativo decidiera sobre la posible solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos respectivos, o en su defecto, hasta que transcurriera completamente el término concedido para acudir a la jurisdicción competente sin que ello se hiciera.

9. Dicho fallo surte el trámite de impugnación ante la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Manizales.

Reparto y admisión de la demanda

El conocimiento del citado proceso correspondió por reparto al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales⁶, el cual admitió la demanda con auto del 1º de julio de 2022⁷, luego de que ésta fuera corregida atendiendo lo señalado por dicho despacho judicial en auto del 8 de marzo de 2022⁸.

Solicitud de medida cautelar

En el mismo escrito de demanda⁹, la parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos demandados, y que además se ordene a la Alcaldía de La Dorada no terminar unilateralmente el contrato de trabajo de la accionante ni apartarla de su cargo hasta que no se haya tomado una decisión judicial de fondo. Pidió que en el evento que el cargo sea suprimido, la entidad reubique o brinde opciones de reubicación a la actora hasta tanto se haya definido el litigio.

Lo anterior, por considerar que del análisis simple de los citados actos se desprende una evidente contradicción entre ellos y las normas constitucionales, legales y reglamentarias que los regulan y que no precisó.

Indicó que al revisar el estudio técnico y de cargas laborales producto del contrato de consultoría n° 10032101, al pretenderse justificar la supresión de 77 empleos, entre ellos 20 del nivel profesional, no se observa que dentro del mismo se hubiera recomendado y determinado cuáles deberían ser suprimidos producto de los propósitos del rediseño institucional, dejando de manera anti técnica e inmotivada dicha tarea a la administración municipal, la cual, en ninguno de los actos administrativos con los que pretende implementar la nueva estructura y planta de cargos, ni mucho

⁶ Archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

⁷ Archivo n° 10 del cuaderno 1 del expediente digital.

⁸ Archivo n° 03 del cuaderno 1 del expediente digital.

⁹ Páginas 14 a 19 del archivo n° 02 del cuaderno 1 del expediente digital.

menos en el que los suprime, señaló las razones y motivos para efectuar la supresión específica de tales cargos.

Adujo que la administración municipal expidió el Decreto 151 de 2021 sin motivación y justificación alguna, pues el estudio de cargas laborales identifica la posibilidad técnica y financiera de suprimir 77 empleos de la planta de cargos, pero dejó al arbitrio de la alcaldía seleccionar los empleos que efectivamente serían objeto de la supresión.

Manifestó que el Decreto 151 de 2021 no contiene análisis particular alguno, diferente a las premisas generales que dentro del acta se señala, en el que justifique de qué manera el alcalde municipal seleccionó los empleos u hojas de vida que serían suprimidos, o que no son necesarios para la buena marcha de la administración municipal, las necesidades del servicio o la modernización administrativa.

Adujo que los actos administrativos cuya legalidad se cuestiona no cumplieron las normas que los fundamentan o sustentan, desconociendo los derechos laborales que han de respetarse a la hora de promover o iniciar una reestructuración o supresión de cargos en una entidad, máxime cuando la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha sido uniforme en el sentido de concluir que la administración pública tiene la facultad de adecuar su funcionamiento a las necesidades del servicio, por lo que puede crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o las restricciones económicas se lo impongan, sin que ello implique el menoscabo del derecho a la estabilidad laboral de los trabajadores inscritos en la carrera administrativa.

Añadió que cuando existan motivos de interés general, encaminados a permitir una mayor eficacia y eficiencia de la función pública, es permitido suprimir empleos, lo cual no quiere decir que los empleados con derechos de carrera a los que se les suprime su empleo queden excluidos del servicio sin ninguna contraprestación, pues por lo contrario, la ley prevé mecanismos de garantía de sus derechos como son la incorporación, la reincorporación y la indemnización.

Afirmó que la supresión de los cargos, en especial el de la accionante, denota una falta de objetividad en el criterio técnico, puesto que en el estudio contratado no se avizora por qué los empleos suprimidos no tienen una vocación de permanencia en el servicio, cuando bien es sabido que el interés general debe ceder a simples motivos de economía y eficiencia en el gasto público, porque los cargos suprimidos cumplen una función esencial en los servicios públicos de administración de justicia y educación; de manera que

la experiencia y la idoneidad de los empleados retirados de su cargo no puede ser suplida arbitrariamente con contratos de prestación de servicios o sobrecargando de funciones a los empleados que aún conserven su cargo luego de la reestructuración de la entidad.

Sostuvo que la medida cautelar solicitada busca conservar el status quo de los derechos laborales adquiridos a través del tiempo con la experiencia y dedicación, por los empleados de la administración municipal afectados por el Decreto 151 de agosto de 2021, así como por los decretos adoptados con ocasión de la reestructuración administrativa, esto es, los Decretos 0147, 148 y 150 de 2021.

Expuso que la medida cautelar evitaría un perjuicio irremediable que se sustenta en la posibilidad cierta y cercana que los empleados a los cuales se les suprime el cargo pierdan su sustento vital (mínimo vital) y se les violen sus derechos laborales al no ofrecérseles opciones de reubicación o reincorporación en cargos funcionales en la misma entidad o en otra donde el grado y la denominación del empleo se encuentre vacante o disponible.

Explicó que en caso de reestructuración de entidades o instituciones del Estado, la estabilidad laboral debe observar las siguientes reglas:

1. Principio de primacía de la realidad, en cuanto el hecho objetivo de la subsistencia en la materia del trabajo prevalece sobre el subjetivo de la voluntad contractualista o la discrecionalidad patronal.
2. Principio de continuidad o de vocación de permanencia, según el cual la relación de trabajo, por su propia naturaleza de ejecución sucesiva e indefinida de actos, es de extraordinaria consistencia.
3. Principio de asunción de los riesgos por el patrono, consistente en que si el empresario seleccionó al trabajador, lo sometió a período de prueba y finalmente lo vinculó, debe colegirse que lo hizo bien y acertó al enganchar al trabajador, que por ello tiene derecho a permanecer.
4. Principio de protección al trabajo, expresado en razón de que, al existir una desigualdad económica entre patrono y trabajador, compensatoriamente, para corregir esta situación, debe crearse en beneficio del trabajador una desigualdad de estabilidad.
5. Principio de efectividad del derecho del trabajo, dado que serían ineficaces las garantías de salarios, irrenunciabilidad, prestaciones, etc., si el trabajador realmente no puede acceder a ellas en virtud del despido.
6. Principio de realización de la justicia social, dado que la certidumbre en el empleo conlleva estabilidad social.

Indicó que los actos administrativos demandados carecen de verificación de condiciones especiales de protección constitucional reforzada, ignorando madres y padres cabeza de familia, personas en condición de discapacidad y empleados que hacen parte del retén social o están próximos a pensionarse.

Manifestó que del análisis simple de las normas alegadas como violadas, en especial las que rigen la función pública, esto es, la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1082 de 2015, se vislumbra una clara ilegalidad en cuanto a la forma en que los empleos suprimidos y los funcionarios que ocupan estos cargos serán desvinculados, pese a que la existencia de un estudio técnico de cargas laborales no exime al nominador o al alcalde de velar integralmente por la prestación continua, de calidad y eficiente del servicio público.

Trámite procesal de la medida cautelar

De la solicitud de medida cautelar formulada por la parte accionante se corrió traslado a la parte accionada mediante auto del 12 de agosto de 2022¹⁰.

El Municipio de La Dorada se pronunció frente a la medida cautelar¹¹, manifestando su oposición a la misma, por cuanto consideró que en este caso no se acreditan los presupuestos legales y jurisprudenciales para la suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

En efecto, adujo que no existe ninguna violación de una norma superior, en tanto el proceso de modernización y restructuración de la planta de personal, así como la supresión de algunos cargos, se ajustaron a las exigencias establecidas en el ordenamiento jurídico vigente. Lo anterior, en la medida en que el alcalde municipal se encontraba facultado por el Concejo Municipal de La Dorada para adoptar una nueva estructura administrativa que implicara la modernización institucional del municipio, y por la Constitución y la ley para crear y suprimir los empleos de la planta de personal adoptada dentro de esa nueva estructura administrativa, bajo el cumplimiento de los requisitos y presupuestos señalados en las normas correspondientes y en los lineamientos y directrices fijados por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Expuso que la parte demandante se abstiene de cuestionar el cumplimiento de los requisitos sustanciales y esenciales para el ejercicio de estas facultades (legales y reglamentarias) por parte del Concejo y de la administración municipal que conllevó la adopción de la decisión que les genera desconcierto (modernización y restructuración de la planta de personal y la

¹⁰ Archivo nº 14 del cuaderno 1 del expediente digital.

¹¹ Archivo nº 20 del cuaderno 1 del expediente digital.

supresión de algunos cargos), y más bien intenta justificar y acomodar la existencia de unos vicios de nulidad (falsa motivación, expedición en forma irregular, infracción de las normas en que debía fundarse) y la lesión de unos derechos subjetivos de la demandante, argumentando la inexistencia de un déficit fiscal en la planta del personal del municipio.

Alegó que en el caso concreto se justificó que la reforma de la planta de personal del municipio obedeció a razones de modernización institucional, lo cual se soportó en los estudios técnicos que así lo demuestran, que se basaron en los lineamientos definidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública en la Guía de Rediseño Institucional para Entidades Públicas en el Orden Territorial, y que se ajustan a las exigencias del Decreto 1083 de 2015, debido a que sus conclusiones derivaron en la supresión de algunos empleos, dada la necesidad, entre otras, de racionalizar el gasto público, mejorar los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de la administración municipal, etc.

Manifestó que al existir el estudio técnico que soportó la reestructuración de la planta de personal del Municipio de La Dorada y la consecuente necesidad de suprimir unos empleos, no queda ningún margen de duda que tal procedimiento se ajustó a las exigencias legales y reglamentarias sobre la materia, y a los lineamientos y directrices fijados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en tanto se cumplieron los requisitos definidos para su realización, tanto así que ninguno de estos mereció algún reparo por la parte demandante.

Expuso que tal estudio constituyó el soporte para reformar la planta de global y para suprimir algunos cargos de ésta, que por mandato legal se requiere previamente para que indique la conveniencia de las medidas allí contenidas. Acotó que la finalidad de tal proceso era la de contar con una estructura organizacional que le permitiera a la entidad responder a las funciones legales y a las necesidades administrativas, sin dejar de lado la racionalización del gasto público.

Refirió que la parte demandante se abstuvo de cuestionar los presupuestos fácticos y jurídicos requeridos para la motivación de los actos atacados, que en últimas se circunscribieron a los establecidos por la norma para reformar y modernizar la planta de personal y para suprimir algunos empleos de ésta, los cuales fueron observados por la administración municipal.

En consecuencia, estimó que al estar desvirtuados los motivos (la inexistencia de un déficit fiscal y la configuración de una nómina paralela) que le sirvieron de fundamento a la parte demandante para impugnar los

Decretos municipales 0147, 148, 150 y 151 de 2021 por falsa motivación, no queda otra opción que la de confirmar la legalidad de estos, debido que la parte demandante no logró desvirtuar tal presunción.

Aclaró que los derechos del empleado de carrera administrativa, en caso de supresión del cargo, no se circunscriben exclusivamente al derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta, sino que, además, contemplan la posibilidad de ser indemnizados por parte de la administración, cuando no sea posible proveer dicha incorporación, lo cual no ha podido efectuarse debido a que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales en su Sala Civil – Familia, ordenó dejar sin efectos de modo provisional los Decretos 147, 148 150 y 151 del 20 de agosto de 2021 por un término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación del fallo, para que se acudiera a esta Jurisdicción a fin de ejercer las acciones pertinentes en defensa de sus intereses y solicitar las medidas cautelares correspondientes.

En cuanto a la omisión a la que se refiere la accionante de no brindarle la posibilidad de la incorporación o reincorporación a que tenía derecho, precisó que para su ejercicio no requiere que se hayan mencionado en el acto acusado, pues se encuentran regulados dentro de la normativa aplicable a los casos de restructuración y, por lo tanto, son prerrogativas con que cuenta la demandante en los términos y parámetros legales.

Solicitó entonces negar la suspensión provisional, en razón a que, está demostrado con suficiencia y contundencia el incumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales que regulan la procedencia de dicha medida, pues del análisis de los actos acusados y de su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas no surge con meridiana claridad fáctica y probatoria alguna transgresión real y directa que justifique y haga necesaria la adopción de la misma.

LA PROVIDENCIA RECURRIDA

Por auto del 14 de octubre de 2022¹², el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales negó la medida cautelar solicitada, con fundamento en que en este momento procesal no se logra apreciar la vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda, y del acervo probatorio no se puede evidenciar, a ciencia cierta y sin lugar a dudas, la vulneración alegada.

¹² Archivo nº 22 del cuaderno 1 del expediente digital.

Expuso que la Constitución Política autoriza a la administración municipal para ejercer la potestad de modernizar la planta de personal de acuerdo con el estudio técnico que para el efecto se realice.

En ese sentido, el Juzgado estimó que en esta etapa procesal existe una marcada incertidumbre frente a la ilegalidad de los actos demandados, pues de las pruebas aportadas con la demanda no se puede advertir de forma notoria la vulneración al debido proceso, audiencia y defensa del administrado, por cuanto del debate probatorio se tendrá que establecer si efectivamente pueden evidenciarse las conductas contrarias a derecho denunciadas por la parte demandante.

Sostuvo que sin el decreto, práctica y valoración de un material probatorio conducente y pertinente para demostrar lo que alega la actora, no es posible determinar sin duda alguna la vulneración del ordenamiento superior.

Adujo que la discusión respecto de los actos demandados se centra en la presunta ilegalidad de la medida adoptada por la administración municipal de suprimir ciertos empleos sin establecer el criterio para determinar cuáles cargos debían suprimirse y cuáles no; situación que no puede advertirse desde ahora con el material probatorio obrante en el expediente, sin que además la parte contraria pueda exhibir los medios de prueba que estima necesarios para su defensa.

Refirió que lo anterior es así, en tanto, a simple vista, y en este análisis preliminar, se puede concluir que la entidad territorial, en uso de sus atribuciones constitucionales, en especial, en pleno ejercicio de las consecuencias del principio de la autonomía territorial, tiene la facultad de suprimir, fusionar y administrar la estructura y la planta de personal, conforme lo estime pertinente y necesario. Es decir, que hace parte de su órbita competencial el ejercicio de la actividad desplegada, motivo por el cual se debe hacer un esfuerzo argumentativo y probatorio considerable para desvirtuar la ejecución ilegal de tales actuaciones.

Señaló que en cuanto a la alegada existencia de una supuesta “nómina paralela” y la crisis fiscal del Municipio de La Dorada, es un asunto que debe demostrarse de manera fehaciente y no simplemente afirmarse para apuntalar una estrategia de litigio tendiente a obtener la suspensión provisional de unos actos administrativos. Por demás, estimó que los argumentos de la actora en torno a la toma de decisiones discrecionales y arbitrarias, basadas en la subjetividad del gobernante de turno, es un elemento insuficiente para hacer viable la decisión que se persigue.

Expuso que tampoco es de recibo el argumento según el cual, de prolongar la decisión hasta la sentencia, se afectarían gravemente las finanzas del municipio al tener que pagar a más de 77 funcionarios afectados por las decisiones calificadas como subjetivas y arbitrarias, pues en modo alguno el raciocinio sobre la procedencia de la medida cautelar puede basarse en la eventual afectación del patrimonio de la entidad demandada, situación que sólo podría ser considerada cuando se haya avizorado –como primera medida– que los actos administrativos demandados transgreden el ordenamiento superior, a partir de la confrontación jurídica que exige el análisis de la cautela.

Coligió que la sola confrontación de los actos administrativos acusados frente a las normas presuntamente contrariadas, es insuficiente para conceder la medida provisional, pues la evaluación que pretende la accionante va indefectiblemente ligada al estudio del material probatorio y de razonamientos precisos sobre todos los elementos tomados en consideración por la autoridad administrativa al momento de decidir sobre la modificación de la planta de personal del Municipio de La Dorada; panorama que en el momento no se encuentra desarrollado en plenitud para tomar una decisión de mérito.

Manifestó que la medida cautelar debe evitar un perjuicio real y evidente, el cual debe probarse por lo menos sumariamente; por lo que, en el caso concreto, no se evidencia una afectación de tal naturaleza que convierta en indispensable la suspensión de los actos administrativos que modifican la estructura administrativa de la entidad al no probarse sumariamente el perjuicio alegado.

En efecto, refirió que en el expediente no reposa medio de prueba alguno que sustente tal afirmación, siendo improcedente inferir su ocurrencia, máxime cuando la Corte Constitucional ha advertido que no cualquier variación en los ingresos implica necesariamente una vulneración de ese derecho.

Añadió que si bien es cierto se puede entender que la supresión del cargo de un empleado público le ocasiona una afectación directa a sus condiciones económicas, este elemento *per se* no puede considerarse de manera aislada para decretar una medida de este calado, pues primigeniamente se debe establecer la divergencia entre el acto que se ataca y las normas constitucionales y legales respecto de las cuales se alega la vulneración, situación que no se logra dilucidar en esta etapa incipiente del proceso.

RECURSOS DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACION

Inconforme con la decisión adoptada por la Juez *a quo*, la parte accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación¹³, manifestando que en la demanda y en sus respectivas pruebas documentales, se aportaron pruebas y evidencias suficientes para demostrar que de una simple confrontación de los actos administrativos demandados con las normas superiores, se avizoran unas circunstancias de ilegalidad que vician la expedición de los actos acusados, y también ponen en entredicho la técnica y el sustento del estudio de cargas laborales.

A continuación, indicó que para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Juzgado, a lo ordenado por el artículo 231 del CPACA, y a las reglas jurisprudenciales fijadas por el Consejo de Estado, realizaría una exposición sistemática de cada cargo o vicio de ilegalidad encontrado en los actos demandados, invocando y desarrollando expresamente las normas superiores consideradas trasgredidas, haciendo un paralelo con la prueba estructural del proceso, esto es, con el estudio técnico que sirvió de justificación para dar lugar a la aludida restructuración.

Dado que los argumentos expuestos por la parte recurrente exceden los planteamientos hechos en la solicitud de medida cautelar, el Tribunal se abstiene de hacer referencia a los mismos.

DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Con auto del 6 de diciembre de 2022¹⁴, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales negó la reposición del auto que a su vez negó la solicitud de medida cautelar, con fundamento en que el recurso no contiene elementos diferentes a los ya analizados en el auto recurrido, salvo el relativo al fuero sindical, que no fue expuesto en la demanda ni en el escrito de medidas cautelares.

En lo que respecta al argumento de que la accionante es madre cabeza de familia, la Juez *a quo* manifestó que si bien la Corte Constitucional en múltiples oportunidades ha hecho énfasis en la protección laboral reforzada que ostentan las mismas como sujetos de especial protección constitucional del Estado, también es cierto que dicha estabilidad laboral reforzada no constituye una protección absoluta ni automática, pues en caso de existir una justa causa, el empleador podrá desvincular al trabajador de su lugar de trabajo.

¹³ Archivo nº 25 del cuaderno 1 del expediente digital.

¹⁴ Archivo nº 28 del cuaderno 1 del expediente digital.

Expuso que si el empleado es apartado de su cargo sin tener en consideración su condición de mujer cabeza de familia y sin existir justa causa que lo amerite, se activa la protección laboral especial o reforzada, siempre y cuando se verifiquen circunstancias particulares tales como el retén social o una afectación al mínimo vital.

Reiteró que en el caso concreto no se avizora desde ya, y aunque la parte demandante insista en lo contrario, la vulneración del orden jurídico o del ordenamiento constitucional que avalen la suspensión provisional de los actos demandados.

Indicó que los reparos relativos a las incorporaciones en el despacho del alcalde previas las supresiones de otros empleos; el estudio sobre los precisos empleos que debían suprimirse entre el universo de los que se recomendó suprimir; el hecho que el oficio que comunicó la supresión del empleo de la demandante no contenga de forma expresa la mención a que la actora tenía derecho preferencial a ser incorporada en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización o que el oficio antedicho no comunique expresamente la terminación del nombramiento en provisionalidad; son temas que de entrada no permiten aseverar que hubo vulneración de normas legales o constitucionales que ameriten el decreto de la suspensión provisional.

Insistió en que del análisis y/o confrontación de los actos demandados con las normas superiores invocadas, hasta el momento no se evidencia la violación alegada, y tampoco la configuración de un perjuicio irremediable.

Finalmente afirmó que, tal como lo advierte el Consejo de Estado, si uno de los problemas jurídicos principales está relacionado con pruebas que son concluyentes para edificar la sentencia y, que al momento de decidir la medida cautelar no están controvertidas o son de aquellas que requieren ser complementadas, se puede argumentar que existe una “duda razonable”, pues para poder despachar favorablemente las pretensiones de esta demanda se requiere el recaudo y valoración probatoria que lleve, de un lado, a verificar todas esas afirmaciones que hace la demandante, y de otro, a determinar si alguna de ellas de manera individual o en conjunto permiten la anulación de la actuación administrativa que retiró de la entidad a la demandante.

TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este

Tribunal el 19 de enero de 2023¹⁵, y allegado el 20 del mismo mes y año al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia¹⁶.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Procedibilidad y oportunidad del recurso de apelación interpuesto

Atendiendo lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 243 del CPACA, el auto que niega una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación y, en tal sentido, es procedente la impugnación aquí formulada contra la providencia del 14 de octubre de 2022.

Adicionalmente, la alzada fue presentada en término oportuno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 244 del CPACA.

Problema jurídico

El problema jurídico que se debe resolver en el *sub examine* se centra en dilucidar la siguiente cuestión:

¿Se cumplen en el caso concreto los requisitos para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados?

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.

Instituye igualmente el inciso 2º de la mencionada norma, que la decisión que allí se adopte no implica prejuzgamiento, en tanto que en el parágrafo único determina que las medidas cautelares, en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en

¹⁵ Archivo nº 001 del cuaderno 2 del expediente digital.

¹⁶ Archivo nº 002 del cuaderno 2 del expediente digital.

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), “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 concurran 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.*

En tal sentido, para que proceda la suspensión de un acto administrativo por vulneración de las disposiciones invocadas en la respectiva solicitud, se requiere: **i)** que la violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores indicadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas; y **ii)** si se solicita restablecimiento del derecho y/o indemnización de perjuicios, debe aportarse prueba siquiera sumaria de los mismos.

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.”¹⁷.

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 implica prejuzgamiento”¹⁸. 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.”¹⁹.

Examen del caso concreto

Inicialmente, este Tribunal debe manifestar que observa falta de técnica jurídica por parte del apoderado de la parte actora, por lo siguiente.

De un lado, la petición de suspensión provisional no hizo referencia alguna en el acápite correspondiente a las normas transgredidas y con base en las cuales habría de confrontarse la legalidad de los actos respectivos, como era su deber hacerlo. Al respecto, resulta altamente útil traer a colación el análisis hecho por el Consejo de Estado en providencia del 21 de octubre de 2013²⁰, 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.*

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

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 líbelos 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 líbelo 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”²¹, 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 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 justicia²² 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.

²¹ Cita de cita: Folio 94 cuaderno principal.

²² 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.”

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.

De otra parte, con el recurso de apelación se modificó sustancialmente lo expuesto en el apartado de medida cautelar, para incluir, ahí sí, el análisis que se echa de menos en el escrito inicial. Por lo anterior, la Sala se abstendrá de pronunciarse frente a los aspectos que no fueron señalados en la solicitud de medida cautelar, pues ello equivaldría no sólo a convalidar una violación al debido proceso de la parte accionada, sino también a analizar temas a los cuales la Juez de primera instancia no se refirió.

Hechas las precisiones anteriores, la Sala analizará si en el presente asunto, de conformidad con los argumentos expuestos en el acápite de medida cautelar, es procedente acceder a la petición de suspensión provisional.

Se recuerda que en la solicitud de medida cautelar la parte actora adujo que la violación evidente de normas se predica de las que rigen la función pública, esto es, de la Ley 909 de 2004 y del Decreto 1082 de 2015, sin especificar los artículos que permitan realizar la confrontación que debe hacer esta Corporación para determinar si es viable acceder a la suspensión provisional.

El Tribunal considera que lo anterior exigiría por parte de esta Sala, no sólo un análisis integral de tales normas en busca de aquella que interesara al proceso –carga que le corresponde a la parte actora–, sino que además implicaría la realización de profundos razonamientos con base en las pruebas allegadas con la demanda, que no son procedentes en esta etapa temprana del proceso.

Debe tenerse en cuenta que la vulneración del ordenamiento jurídico reprochada irradia la totalidad del proceso de reestructuración adelantado por el Municipio de La Dorada, en virtud del cual se suprimió el cargo de la accionante, lo que significa que el análisis que debe realizarse para establecer

la aparente ilegalidad de los actos atacados que viabilice el decreto de la medida cautelar, implica una valoración de fondo que es propia de la fase de juzgamiento más que de este primer momento del proceso, para la cual se requiere además el examen juicioso de las pruebas allegadas y las que se requieran.

Es evidente que en esta etapa procesal no cuenta la Sala con las pruebas suficientes para esclarecer en este momento primigenio del proceso, si efectivamente los actos demandados resultan contrarios a derecho por las causas alegadas en la medida cautelar, esto es, porque: **i)** el estudio técnico y de cargas laborales no fue objetivo y no recomendó ni determinó cuáles cargos debían ser suprimidos producto de los propósitos del rediseño institucional; **ii)** la supresión de tales empleos quedó a discreción de la administración municipal; **iii)** hubo desconocimiento de los derechos laborales y las reglas en materia de reestructuración o supresión de cargos en una entidad; **iv)** no se brindó la posibilidad de incorporación, reincorporación y/o indemnización; y **v)** carecen de verificación de condiciones especiales de protección constitucional reforzada, ignorando madres y padres cabezas de familia, personas en condición de discapacidad y empleados que hacen parte del retén social o están próximos a pensionarse.

Por lo anterior, este Tribunal considera que no hay lugar a decretar la medida cautelar y, por lo tanto, confirmará la decisión de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS,

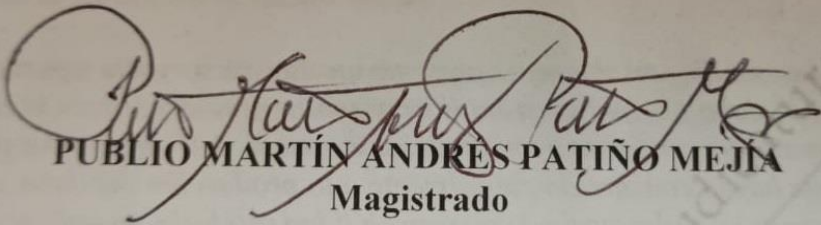
RESUELVE

Primero. CONFÍRMASE el auto del catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, con el cual negó la medida cautelar solicitada por la señora Flor Elena Aguirre Moscoso dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido contra el Municipio de La Dorada.

Segundo. Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático “Justicia Siglo XXI”.

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

No. 029
FECHA: 21/02/2023


Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas
Secretaria

17001333900520160028203

Nulidad y restablecimiento del derecho

Beatriz Eugenia Castañeda Romero Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial

Admite recurso contra fallo primario

Auto interlocutorio n° 139

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 21 de noviembre de 2022 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y tramite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 17 de junio de 2021, por el Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Juridica del Estado), en estrados. Los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 1 de julio de 2021. La parte demandada allegó el recurso en contra de la sentencia, el 23 de junio de 2021. El recurso se encuentra dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2021.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* contra la *Sentencia de 17 de junio de 2021* y emitida por el *Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales*, dentro del medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *Beatriz Eugenia Castañeda Romero*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 29 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

Notifíquese y cúmplase

JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ

Conjuez

17001333300420170018703

Nulidad y restablecimiento del derecho

Juan Felipe Cardona Quiceno Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial

Admite recurso contra fallo primario

Auto interlocutorio n° 133

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, veinte (20) de enero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 6 de octubre de 2022 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y tramite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 30 de mayo de 2019, su adición el 10 y su corrección 27 de junio de 2019, por el Conjuez José Norman Salazar, Juez director del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), el 31 de mayo de 2019 y la adición y corrección de la sentencia el 10 y 27 de junio de 2019. Los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 13 de julio de 2019. La parte demandada allegó el recurso en contra de la sentencia, el 7 de junio de 2019. El recurso se encuentra dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2020.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* contra la *Sentencia de 30 de mayo de 2019* y emitida por el *Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales*, dentro del medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *Juan Felipe Cardona Quiceno*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

Notifíquese y cúmplase

TOMAS FELIPE MORA GOMEZ

Conjuez

17001333300120180021703

Nulidad y restablecimiento del derecho

Luis Alejandro Henao Jaramillo Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial

Admite recurso contra fallo primario

Auto interlocutorio n° 141

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 6 de octubre de 2022 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y trámite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 26 de julio de 2021 emitida por el Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), el 27 de julio de 2021. Los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 12 de agosto de 2021. La parte demandada allegó el recurso en contra de la sentencia el 30 de julio de 2021. El recurso se encuentra dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2021.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* contra la *Sentencia de 26 de julio de 2021* y emitida por el *Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales*, dentro este medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *Luis Alejandro Henao Jaramillo*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 29 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

Notifíquese y cúmplase

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tomas Felipe Mora Gomez', with a stylized flourish at the end.

TOMAS FELIPE MORA GOMEZ

Conjuez

17001333900720170044303

Nulidad y restablecimiento del derecho

Natalia Morales Castaño Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial

Admite recurso contra fallo primario

Auto interlocutorio n° 136

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 21 de noviembre de 2022 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y trámite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 28 de agosto de 2019 emitida por el Conjuez Dr. Rodrigo Giraldo Quintero en cabeza del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), en estrados. Los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 11 de septiembre de 2019. La parte demandada allegó el recurso en contra de la sentencia el 10 de septiembre de 2019. El recurso se encuentra dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2021.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* contra la *Sentencia de 28 de agosto de 2019* y emitida por el *Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales*, dentro este medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *Natalia Morales Castaño*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

Notifíquese y cúmplase

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Tomas Felipe Mora Gomez', with a stylized flourish at the end.

TOMAS FELIPE MORA GOMEZ

Conjuez

17001333300320180021403

Nulidad y restablecimiento del derecho

Maria Consuelo Quintero Vergara Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial

Admite recurso contra fallo primario

Auto interlocutorio n° 137

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 21 de noviembre de 2022 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y tramite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 24 de junio de 2021 emitida por el Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Juridica del Estado), en estrados. Los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 9 de julio de 2021. La parte demandada allegó el recurso en contra de la sentencia el 7 de julio de 2021. El recurso se encuentra dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2021.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* contra la *Sentencia de 24 de junio de 2021* y emitida por el *Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales*, dentro este medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *Maria Consuelo Quintero Vergara*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 29 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

Notifíquese y cúmplase

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Tomas Felipe Mora Gomez', with a stylized flourish at the end.

TOMAS FELIPE MORA GOMEZ

Conjuez

17001333300120180034503

Nulidad y restablecimiento del derecho

Martha Cecilia Giraldo Parra Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial

Admite recurso contra fallo primario

Auto interlocutorio n° 140

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 6 de octubre de 2022 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y trámite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 30 de junio de 2021 emitida por el Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), en estrados. Los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 15 de julio de 2021. La parte demandada allegó el recurso en contra de la sentencia el 6 de julio de 2021. El recurso se encuentra dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2021.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada *Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial* contra la *Sentencia de 30 de junio de 2021* y emitida por el *Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales*, dentro este medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *Martha Cecilia Giraldo Parra*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 29 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

Notifíquese y cúmplase

JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ

Conjuez

17001333300420190010503

Nulidad y restablecimiento del derecho

José Edison Flores Paramo Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial

Admite recurso contra fallo primario

Auto interlocutorio n° 134

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 6 de octubre de 2022 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y trámite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez directora de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 19 de mayo de 2021 y su complemento de 24 de mayo de 2021, por el Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), el 20 de mayo de 2021 y su complemento el 25 de mayo de 2021. Los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 11 de junio de 2021. La parte demandada allegó el recurso en contra de la sentencia, el 2 de junio de 2021. El recurso se encuentra dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2020.

En consecuencia, se **ADMITE** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada *Nación Dirección Ejecutiva de Administracion Judicial-Rama Judicial* contra la *Sentencia de 19 de mayo de 2021* y emitida por el *Juzgado Transitorio Administrativo del Circuito de Manizales*, dentro del medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *José Edison Flores Paramo*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 29 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

Notifíquese y cúmplase

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Liliana Eugenia García Maya'.

LILIANA EUGENIA GARCIA MAYA

Conjuez

17001333900620190016003

Nulidad y restablecimiento del derecho

Irma Liliana Gómez López Vrs Fiscalía General de la Nación

Admite recurso contra fallo primario

Auto interlocutorio n° 135

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Sala de Conjueces-

Manizales, veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

El pasado 6 de octubre de 2022 se celebró sorteo de conjueces y por ese conducto me correspondió el conocimiento y trámite de este proceso, en consecuencia, **AVOCO** su conocimiento y en mi calidad de Conjuez director de este Despacho procedo a estudiar el recurso de apelación, presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de 1° instancia emitida el 25 de marzo de 2021, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, accediendo a las pretensiones de la demanda.

A la luz del artículo 203 del CPACA en concordancia con los artículos 192 inciso 1° y 247 Ibidem, modificado por el artículo 67 n° 5 de la Ley 2080 de 2021. Así las cosas, la sentencia recurrida fue notificada a las partes intervinientes (Demandante, Demandado, Agente del Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado), 26 de marzo de 2021. Los 10 días de la ejecutoria del fallo se cumplieron el 12 de abril de 2021. La parte demandada allegó el recurso en contra de la sentencia el 4 de abril de 2021. El recurso se encuentra dentro del término de 10 días, otorgado por el numeral 1° del artículo 247 de la Ley 2080 de 2021.

En consecuencia, se **ADMITEN** los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada *Fiscalía General de la Nación* contra la *Sentencia de 24 de marzo de 2021* y emitida por el *Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales*, dentro de este medio de control *nulidad y restablecimiento del derecho*, demandante *Irma Liliana Gómez López*.

Notifíquese esta providencia a través de mensaje de datos a los correos electrónicos conocidos en autos y al *Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales*. Ejecutoriado este auto, por *Secretaría* pásese a *Despacho* para proferir la Sentencia de 2° Instancia.

Notifíquese y cúmplase

JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ

Conjuez

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
SALA DE CONJUECES
Lina María Hoyos Botero
Conjuez Ponente**

A.I. 137

Asunto:	Asume Conocimiento, Admite Recurso.
Medio Control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación:	17001-33-33-001-2017-00457-00
Demandante:	Andrés Mauricio Martínez Reinoso.
Demandados:	Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Manizales, veinte (20) de febrero del año dos mil veintitrés (2023)

De acuerdo con el mandato conferido por parte del Tribunal Administrativo de Caldas, contenida en el acta de sorteo de conjueces del día 6 de Octubre de 2022, que me ordena conocer, tramitar y decidir este proceso, por lo tanto, **AVOCO** su conocimiento.

Revisada la actuación de primera instancia para los efectos de la admisión del recurso de apelación interpuesto, el Despacho observa que fue presentado dentro del término oportuno, fueron sustentados los motivos de inconformidad ante el Juez que profirió la decisión y se concedió el recurso de apelación mediante providencia del día 17 de Junio de 2021, según lo dispuesto artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

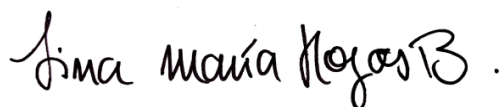
Así, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA, **ADMITASE** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 14 de Mayo de 2021, por el Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, que accedió a las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia.

Vencido el término de ejecutoria de la admisión del recurso, y en caso de que no exista solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 numeral 5 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, **INGRÉSESE** el expediente al despacho para dictar sentencia.

ADVIERTASE al Ministerio Público que podrá emitir concepto desde la expedición de la presente providencia que admite el recurso de apelación presentado y hasta antes de que se ingrese el proceso al Despacho para dictar sentencia, en los términos del numeral 6 de la Ley 2080 de 2021.

NOTIFIQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público a través de la dirección electrónica correspondiente, por estado electrónico a las demás partes, en los términos previstos en los artículos 197, 198 y 201 del CPACA.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



LINA MARÍA HOYOS BOTERO

Conjuez

