



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala Quinta de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

S.: 034

Asunto:	Sentencia de segunda instancia
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación:	17001-33-39-008-2017-00230-03
Demandante:	Nicolás Fernando Ramírez Marulanda
Demandado:	Municipio de Manizales
Llamadas en	
Garantía:	Axa Colpatria, Mapfre Seguros y Previsora S.A.

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 17 del veintiocho (28) de febrero de 2025

Manizales, veintiocho (28) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

ASUNTO

De conformidad con lo previsto por los artículos 243 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA¹, corresponde a esta Sala Quinta de Decisión desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del trece (13) de octubre de dos mil veintidós (2022), proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, que accedió a las súplicas de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda contra el Municipio de Manizales, y en el cual fueron llamadas en garantía Axa Colpatria Seguros S.A., Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. y La Previsora Compañía de Seguros S.A.

DEMANDA

En ejercicio de este medio de control interpuesto el 12 de marzo de 2017², se solicitó lo siguiente³:

¹ En adelante, CPACA.

² Página 2 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

³ Página 5 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

Pretensiones

1. Que se declare la nulidad de las Resoluciones n° 735 del 29 de septiembre de 2016, n° 801 del 26 de octubre de 2016 y n° 1777 del 17 de noviembre de 2016, con las cuales el Municipio de Manizales, en su orden, modificó un pago, desató un recurso de reposición, y resolvió un recurso de apelación.
2. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada a lo siguiente:
 - a) Solicitar el consentimiento escrito y expreso de la parte demandante para modificar los actos administrativos de carácter particular, con los cuales el Municipio de Manizales pagó el crédito impuesto en las sentencias emitidas en su contra por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, contenido en las Resoluciones n° 283 de 2014 y n° 300 de 2014.
 - b) Decretar la terminación de los procesos ejecutivos que en vía administrativa adelanta el Municipio de Manizales contra la parte actora, basándose para ello en el artículo 91 del CPACA, que establece la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo por desaparición de sus fundamentos de hecho y de derecho.
 - c) Cancelar, de manera coetánea a la terminación de los procesos ejecutivos referidos, las medidas cautelares ordenadas en dichos procesos, procediendo a la devolución en forma indexada de los dineros retenidos.
 - d) Realizar los ajustes de valor conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC), según lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.
 - e) Pagar los intereses de mora de conformidad con el artículo 195 del CPACA.
 - f) Cancelar las costas y agencias en derecho.

Hechos de la demanda

La parte accionante sustentó sus pretensiones bajo los siguientes supuestos de hecho⁴, que en resumen indica la Sala:

⁴ Página 4 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

1. En el año 2010, el señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda presentó demanda contra el Municipio de Manizales ante esta Jurisdicción, reclamando el pago del trabajo suplementario ordenado en el Decreto 1042 de 1978; proceso en el que resultó condenada la entidad territorial.
2. A través de la Resolución n° 283 del 12 de mayo de 2014, el Municipio de Manizales liquidó el crédito contenido en la sentencia proferida en su contra, en la cual se le ordenó pagar el trabajo desarrollado en horas extras, recargos nocturnos y en días de descanso obligatorio.
3. Contra el anterior acto administrativo, la parte actora interpuso recurso de reposición, el cual se desató mediante Resolución n° 300 del 13 de mayo de 2014, confirmando la decisión inicial.
4. A través de la Resolución n° 735 del 29 de septiembre de 2016, el Municipio de Manizales, en forma unilateral y sin consentimiento de la parte demandante, modificó la Resolución n° 283 del 12 de mayo de 2014.
5. Frente a la anterior decisión, la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales se resolvieron desfavorablemente mediante las Resoluciones n° 801 del 26 de octubre de 2016 y n° 1777 del 17 de noviembre de 2016.
6. Una vez en firme los anteriores actos administrativos, el Municipio de Manizales inició proceso de cobro coactivo, ordenando el embargo de salarios, prestaciones sociales y demás bienes de la parte accionante.

Normas violadas y concepto de la violación⁵

La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes disposiciones: Constitución Política: artículos 6 y 29; y CPACA: artículo 97.

Sostuvo que se presenta una vulneración al debido proceso, toda vez que la resolución mediante la cual se ordenó el pago de la sentencia es un acto administrativo de carácter particular y, por consiguiente, no podía ser modificado de manera unilateral por la entidad territorial, pues para hacerlo, debía contar con el consentimiento expreso del titular.

Aseveró que una vez se presentaron los recursos de reposición y de apelación, la administración observó su yerro, pero en lugar de corregirlo se dio a la tarea de buscar otro argumento que le permitiese sostener la modificación

⁵ Páginas 5 a 20 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

unilateral del acto administrativo en cuestión, invocando un error aritmético, el cual no es cierto que se haya presentado, tal como se extrae de las doce razones que enunció y por las que consideró que el Municipio de Manizales incurrió en errores de fondo al momento de liquidar la sentencia judicial.

Finalmente procedió a citar fallos de tutela y de constitucionalidad, en los cuales se hace alusión al trámite de la revocatoria de los actos administrativos.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Actuando debidamente representado y dentro del tiempo oportuno otorgado para tal efecto, el Municipio de Manizales contestó la demanda⁶, para oponerse a la prosperidad de las pretensiones de aquella, con fundamento en que la sentencia fue liquidada conforme a derecho, encontrándose la actuación administrativa ajustada a la ley.

Manifestó que la condena proferida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo fue en abstracto, pues no señaló de manera concreta las cantidades líquidas de dinero que debían pagarse por parte de la entidad territorial.

Expuso que por lo anterior, era carga de la parte demandante adelantar el incidente de liquidación dentro del término de 2 meses contados a partir de la ejecutoria del fallo, de conformidad con el artículo 172 del Código Contencioso Administrativo (CCA)⁷ y el artículo 137 del Código de Procedimiento Civil (CPC)⁸, normas vigentes para la época de los hechos.

Acotó que al haber caducado la oportunidad para presentar el incidente de liquidación, la demanda propuesta se torna improcedente.

Sostuvo que a través de la Resolución n° 283 del 12 de mayo de 2014 y en cumplimiento de sentencia, el Municipio de Manizales ordenó el pago de \$97.024.976, por concepto de horas extras, dominicales y festivos causados entre el 6 de marzo de 2006 y el 31 de diciembre de 2013 (\$89.599.054), así como de cesantías parciales (\$7.425.922).

Manifestó que el citado monto a pagar se liquidó de manera equivocada, pues hubo un pago en exceso por valor de \$27.016.705.

⁶ Páginas 138 a 171 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

⁷ En adelante, CCA.

⁸ En adelante, CPC.

Enfatizó que al haber advertido el referido pago en exceso, y de acuerdo con las facultades otorgadas por los artículos 45 del CPACA, 127 del Decreto Ley 1333 de 1985, y 35 de la Ley 734 de 2002, procedió a corregir el error, actuación que claramente se encontraba ajustada a derecho.

Propuso los medios exceptivos que denominó: ***“CADUCIDAD DE LA ACCION (sic) Y PRESCRIPCION (sic) DEL DERECHO”***, con fundamento en los artículos 307 y 308 del CPC, y 172 del CCA, vigentes para la época de presentación de la demanda 2010-00794, los cuales fueron subrogados por los artículos 283 y 284 del Código General del Proceso (CGP)⁹, y 189 del CPACA, y que establecen que frente a una sentencia abstracta, el interesado debe tramitar incidente de liquidación, con el fin de obtener las sumas líquidas de dinero, pues vencido el plazo previsto por el legislador para ello sin que la parte demandante lo hubiera promovido, caduca el derecho, y el Juez debe rechazar de plano la liquidación extemporánea; ***“LEGALIDAD DE LA ACTUACION (sic) ADMINISTRATIVA”***, en la medida en que la autoridad que haya expedido el acto administrativo puede enmendar de oficio los errores formales contenidos en aquel, amparada en la facultad de corrección de los errores aritméticos, como sucedió en este caso, en el que no se varió la parte sustancial sino que se modificaron las inconsistencias en los cálculos numéricos por el concepto equivocado en la forma y procedimiento como se liquidó el trabajo suplementario, las horas extras, así como la manera en la que se reliquidaron las prestaciones sociales, y la omisión de la indexación; ***“FALTA DE PRUEBA PARA SOPORTAR LAS PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA”***, como quiera que las pretensiones de la parte actora están huérfanas de pruebas; ***“SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN NUESTRA LEGISLACION (sic), Y MAS (sic) ESPECIALMENTE SOBRE LOS PRINCIPIOS PROHIBITIVOS DEL ABUSO DEL DERECHO Y DEL PRINCIPIO DE QUE NADIE PUEDE BENEFICIARSE DE SU PROPIA CULPA”***, ya que se evidencia el deseo de lucro de la parte actora, si se tiene en cuenta que al haber incurrido la administración en un pago en exceso, es deber de la parte actora devolver al erario los recursos percibidos sin justo título, máxime si la parte demandante omitió adelantar el incidente de liquidación de la sentencia, lo que contribuyó al error de la administración; y, ***GENÉRICA”***, en relación con cualquier otra excepción que se encuentre probada en el proceso.

LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

⁹ En adelante, CGP.

El Municipio de Manizales llamó en garantía a Axa Colpatria Seguros S.A.¹⁰, La Previsora S.A. Compañía de Seguros¹¹ y a Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.¹², con base en las pólizas de seguros nº 2205, 1003531 y 1801217000906, respectivamente, con vigencia para la época de los hechos de la demanda.

Con auto del 24 de octubre de 2019¹³, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales admitió el llamamiento en garantía.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y DEL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

Axa Colpatria Seguros S.A.¹⁴

Actuando dentro del término previsto para tal efecto, y debidamente representada, Axa Colpatria Seguros S.A. presentó escrito de contestación en los siguientes términos.

En relación con el llamamiento en garantía, la aseguradora aceptó que expidió póliza de responsabilidad civil numero 2205 cuya vigencia es la comprendida entre el 1° de octubre de 2016 al 16 de marzo de 2017, pero que de acuerdo con el contrato de seguro, el evento reclamado en la demanda no tiene cobertura, por lo que la parte demandante no pretende la declaratoria de responsabilidad civil de los funcionarios de la entidad demandada y consecuentemente el pago de ninguna indemnización, por lo que no hay lugar a afectar la póliza con fundamento en la cual se llamó en garantía.

Aclaró que no basta la sola existencia del contrato de seguro celebrado entre asegurador y tomador para que surja la obligación indemnizatoria a cargo de aquel, ni siquiera basta la condena en responsabilidad al asegurado, pues se requiere además que exista cobertura del evento concreto en las condiciones del seguro.

Se opuso entonces a las pretensiones del llamamiento en garantía, proponiendo para tal efecto, las siguientes excepciones: ***“AUSENCIA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA”***, en cuanto no existe ninguna pretensión dirigida a establecer la responsabilidad civil del municipio de Manizales como consecuencia del actuar de sus funcionarios, y mucho menos una indemnización como consecuencia de dicha declaración; ***“AUSENCIA DE***

¹⁰ Páginas 218 a 226 del archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

¹¹ Páginas 227 a 241 del archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

¹² Páginas 242 a 252 del archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

¹³ Páginas 290 a 292 del archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

¹⁴ Páginas 7 a 15 del archivo nº 02 del cuaderno 1 del expediente digital.

SINIESTRO", de cara a las condiciones del contrato de seguro; **"INEFICACIA DEL CONTRATO DE SEGURO POR AUSENCIA DE RIESGO ASEGURABLE"**, toda vez que no existe riesgo asegurable como elemento esencial del contrato de seguro, pues corregir un acto del cual se advierte error, es un acto diligente y apropiado del asegurado; y, **"LIMITE DE VALOR ASEGURADO"**, de manera subsidiaria y en caso de acceder a las pretensiones del llamamiento, el asegurador solo está obligado a responder hasta la concurrencia de la suma asegurada.

Frente a las pretensiones de la demanda, consideró que no hay lugar a su prosperidad por cuanto en los actos administrativos demandados no se ha configurado causal alguna de nulidad.

Propuso para tal efecto, las siguientes excepciones: **"IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO"**, al considerar que la parte actora omitió impetrar el incidente de liquidación de que trata el artículo 193 del CPACA, y que su inactividad no puede ser subsanada a través de la presentación de este medio de control; y, **"LEGALIDAD EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO"**, toda vez que al advertir el error de haber realizado un pago en exceso, era obligación del ente territorial proceder con la corrección del mismo.

La Previsora Compañía de Seguros S.A.¹⁵

La Previsora Compañía de Seguros S.A. se opuso a las pretensiones de la demanda, coadyuvando las excepciones propuestas por el Municipio de Manizales frente a la misma.

En relación con el llamamiento en garantía, la aseguradora aceptó que expidió póliza de responsabilidad servidores públicos en la que aparece como tomador el Municipio de Manizales, con vigencia entre el 1º de enero de 2013 con prórrogas hasta el 1º de octubre de 2016.

Se opuso entonces a las pretensiones del llamamiento en garantía, proponiendo para tal efecto, las siguientes excepciones: **"INEXISTENCIA DE COBERTURA DE LA PÓLIZA DE RESPONSABILIDAD PARA SERVIDORES PÚBLICOS NUMERO 1003531 PARA LOS HECHOS DE LA DEMANDA"**, toda vez que para que la póliza opere se requiere que se siga un juicio en contra de algún funcionario en particular, bien sea de responsabilidad fiscal, acción de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición por culpa grave, o que ese funcionario sea declarado civil o administrativamente responsable de detrimento patrimonial;

¹⁵ Páginas 40 a 64 del archivo n° 02 del cuaderno 1 del expediente digital.

“EXCEPCIÓN DE FALTA DE COBERTURA POR AUSENCIA DE SINIESTRO”, teniendo en cuenta que la demanda no esta dirigida contra ningún funcionario asegurado sino contra el municipio de Manizales; ***“EXCEPCIÓN DE LIMITE DE VALOR ASEGURADO”***, atendiendo lo previsto por el artículo 1.079 del Código de Comercio; ***“AUSENCIA DE AMPARO POR VIGENCIA DE LA POLIZA”***, pues la cobertura de la póliza se sujeta no a la fecha en que ocurren los hechos sino la fecha en que se reclama a la entidad asegurada, y la demanda en contra del municipio de Manizales fue interpuesta el 12 de mayo de 2017, cuando ya no estaba vigente la póliza expedida .

Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.¹⁶

Manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda y solicitó denegar las peticiones del actor, pues el ente territorial actuó con apego a la ley respetando la normatividad que en materia administrativa lo rige.

Estableció que la corrección aritmética que efectuó el ente territorial no necesita un consentimiento del particular, pues no se modificó el sentido de la decisión, sino únicamente el cálculo de las cifras que erradamente se había calculado.

Propuso para tal efecto, las siguientes excepciones: ***“INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN A CARGO DEL MUNICIPIO DADO QUE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS SE PROFIRIERON CON APEGO A LA LEY”***, puesto que, al haber advertido un error aritmético en la liquidación de la sentencia, debió corregir la misma; ***“LA ADMINISTRACIÓN CUENTA CON LA POTESTAD DE RECTIFICAR SUS DECISIONES”***, en el entendido que, el ente territorial se encontraba no sólo con la potestad sino también con el deber de realizar la corrección del cálculo que efectuó; ***“EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO NO ESTÁ INCURSO EN NINGUNA CAUSAL DE NULIDAD ESTABLECIDA EN EL CPACA”***, pues ninguna de las causales contempladas en la norma se adecua a las razones por las cuales el actor pretende la nulidad de las resoluciones demandadas; ***“ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA”***, en la medida que una remota condena en contra de la entidad demandada generaría un rubro a favor del demandante que no tiene justificación legal o contractual; y ***“GENÉRICA O INNOMINADA”***, sobre cualquier otra excepción que resulte probada.

Respecto al llamamiento en garantía adujo que la póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Servidores Públicos n° 1801217000906, vigente desde el 28 de mayo de 2017 y hasta el 29 de noviembre de 2017, no ofrece cobertura

¹⁶ Páginas 75 a 99 del archivo n° 02 del cuaderno 1 del expediente digital.

para los hechos de la demanda, pues no cumple con los requisitos establecidos para la modalidad denominada *Claims Made*, esto es, i) que los hechos hayan sucedido dentro del periodo de vigencia o dentro del periodo de retroactividad siempre y cuando el mismo se haya pactado, y ii) que el reclamo se haya hecho al asegurado dentro del periodo de vigencia.

Se opuso entonces a las pretensiones del llamamiento en garantía, proponiendo para tal efecto, las siguientes excepciones: ***“LA RECLAMACIÓN EFECTUADA AL ASEGURADO OCURRIÓ POR FUERA DE LA VIGENCIA DE LA PÓLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL SERVIDORES PÚBLICOS No. 1801217000906 DESENCADENANDO LA INEXISTENTE COBERTURA DADA LA MODALIDAD CLAIMS MADE EN QUE FUE CONCERTADO TAL CONTRATO DE SEGURO”***, toda vez que la aseguradora asumió el riesgo bajo la modalidad *“Claims Made”*, que consiste en otorgar cobertura respecto de los hechos ocurridos durante la vigencia de la póliza o su periodo de retroactividad, siempre y cuando sean reclamados dentro de la vigencia del contrato de seguro; ***“HECHOS CIERTOS AJENOS AL CONTRATO DE SEGURO”***, como quiera que la presunta trasgresión de las normas invocada por el demandante tuvo lugar hipotéticamente el 29 de septiembre de 2016, con la Resolución n° 735, lo cual implica que para el 28 de mayo de 2017, fecha en que inició la vigencia de la póliza, se trataba de un hecho cierto, por lo tanto inasegurable; ***“PRINCIPIO DE CONGRUENCIA”***, en la medida que la llamante no erigió pretensión alguna contra la llamada en garantía; ***“EL RIESGO AMPARADO EN LA PÓLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL SERVIDORES PÚBLICOS No. 1801217000906 NO SE CONFIGURÓ”***, al considerar que los daños aducidos por la parte demandante no sólo son inexistentes, sino que no tienen nacimiento en la conducta de los funcionarios del asegurado, ni mucho menos por la conducta de la entidad territorial misma; ***“LA EVENTUAL OBLIGACIÓN DE MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. NO PUEDE EXCEDER EL LÍMITE DEL VALOR ASEGURADO”***, esto es, no podrá condenarse a dicha aseguradora a pagar una mayor suma a la asegurada, así se logre demostrar que los presuntos daños reclamados sean superiores; ***“EXCLUSIONES DE AMPARO”***, pues de configurarse una de ellas se releva a la compañía de la obligación de pagar cualquier tipo de indemnización; ***“CARÁCTER INDEMNIZATORIO DEL CONTRATO DE SEGURO”***, en el sentido de que en el presente asunto no es viable el reconocimiento y pago de suma alguna, por cuanto no está demostrada la ocurrencia del riesgo amparado, de lo contrario se estaría contraviniendo el citado principio; ***“GENÉRICA O INNOMINADA Y OTRAS”***, solicita declarar cualquier otra excepción que resulte probada en el curso del proceso.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El 13 de octubre de 2022, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales dictó sentencia en primera instancia¹⁷, a través de la cual accedió a las súplicas de la demanda, con fundamento en lo siguiente.

Con base en sentencias del Consejo de Estado de fecha 3 de septiembre de 2020 y de este Tribunal Administrativo de fecha 3 de diciembre de 2020, explicó las diferencias entre revocatoria directa y las correcciones de yerros aritméticos, y después de analizar el material probatorio obrante en el expediente, sostuvo que con la modificación introducida con la Resolución n° 735 del 29 de septiembre de 2019 se realizó un cambio sustancial en el cálculo de la liquidación con fundamento en un presunto error cometido por el ente territorial, lo cual cambió sustancialmente la situación del demandante, al pasar de ser acreedor de una obligación laboral reconocida a convertirse en deudor del municipio de Manizales.

Agregó que el acto demandado no es un acto de trámite en cumplimiento de una sentencia, sino que contiene una manifestación de voluntad de la administración modificatoria de una situación jurídica concreta del demandante, y en ese sentido, sólo podía modificarse mediante el procedimiento establecido para revocar los actos de carácter particular y concreto, como es el señalado en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

Estableció que la posibilidad de efectuar una revocatoria directa del acto administrativo particular que había ejecutado una orden judicial, es válida en razón al principio de autotutela de las autoridades públicas, no obstante, dicha figura es procedente bajo el cumplimiento de ciertos condicionamientos regulatorios, entre ellos, obtener el consentimiento expreso del administrado.

Agregó que ante la nulidad de los actos administrativos atacados, el trámite de cobro coactivo que inició con el mandamiento de pago librado mediante Resolución n° RTT.MV.LEV66-16 (sic) del 5 de diciembre de 2016 carece de soporte alguno, pues la Resolución n° 735 del 29 de septiembre de 2016 no podía continuar teniendo la condición de título ejecutivo.

En consecuencia, la Juez de primera instancia ordenó, a título de restablecimiento del derecho, la terminación del proceso de cobro coactivo iniciado en contra del señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda mediante Resolución n° RTT.MV.66-16 del 5 de diciembre de 2016, y la cancelación de las medidas cautelares ordenadas en dicho proceso, así como la devolución de los dineros retenidos de manera indexada.

¹⁷ Archivo n° 42 del cuaderno 1 del expediente digital.

Frente a los llamamientos en garantía formulados por el ente territorial demandado, estableció que no había lugar a condena alguna, porque las pólizas no tienen cobertura en este caso.

Finalmente, condenó en costas a la parte demandada.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada por la Juez *a quo*, actuando dentro del término legal, la entidad demandada interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia¹⁸, de la manera que se indica a continuación.

Consideró que la sentencia de primera instancia va en contravía del artículo 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y 835 del Estatuto Tributario (ET) pues en el artículo cuarto de la parte resolutive de la sentencia se ordenó, a título de restablecimiento del derecho, la terminación del proceso de cobro coactivo iniciado contra el señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda, la cancelación de las medidas cautelares ordenadas en dicho proceso, así como la devolución de los dineros retenidos de manera indexada. Lo anterior por cuanto los actos administrativos demandados no son de aquellos que resuelven excepciones al deudor, ni ordenan seguir adelante con la ejecución ni liquidan el crédito, además que la jurisdicción coactiva es una prerrogativa de la administración para hacer valer sus créditos.

En cuanto a la condena en costas en contra del ente demandado, indicó que en atención a lo dispuesto en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, no debió imponérsele condena en costas, por cuanto el asunto sobre devolución de dineros pagados demás es un tema de moralidad administrativa y de defensa de los derechos colectivos al patrimonio público.

Por otro lado, indicó que tal como quedó redactada la norma, procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado cuando el acto hubiere ocurrido por medios ilegales, por lo que procede la prosperidad de la excepción denominada *LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA*.

Finalmente adujo que la naturaleza jurídica del acto administrativo no es de aquella de la cual se requiera el consentimiento expreso y escrito del titular para su revocatoria, porque el acto que liquida la condena de una sentencia es un acto de trámite y no administrativo.

¹⁸ Archivo nº 45 del cuaderno 1 del expediente digital.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Parte demandante

Guardó silencio.

Parte demandada

Guardó silencio.

Llamadas en garantía

Axa Colpatria Seguros S.A.

Inicialmente manifestó coadyuvar los reparos expuestos por el recurrente, con el fin de que se revoque el fallo de primera instancia y se desestimen la totalidad de las pretensiones de la demanda.

Así las cosas, consideró que el actuar de la administración fue ajustado a derecho, amparado por la normatividad aplicable al caso concreto, y dando cumplimiento al fallo judicial que ordenó reconocer y pagar de manera retroactiva los derechos derivados del trabajo en días dominicales, recargos nocturnos y horas extras al demandante.

Afirmó que el ente administrativo se sometió a los procedimientos determinados en la ley, pues el servidor público estaba en el deber de proteger el patrimonio público, por tanto, los errores formales contenidos en los actos administrativos deben ser subsanados máxime si se trata del interés público y general que busca ser salvaguardado. Por ello, el municipio expidió el acto debidamente motivado, sustentando debidamente la resolución y aplicando propiamente el caso a la normatividad vigente, sin haberse vulnerado en ningún momento algún derecho de rango constitucional ni legal.

Advirtió que el *a quo* consideró erróneamente que la corrección efectuada por la Administración modificó derechos del demandante, y por el contrario, adujo que de la corrección efectuada se desprende una obligación de reintegro de la suma mayor pagada, sin que con ello pueda interpretarse que se ha modificado la situación sustancial contenida en el fallo judicial a favor del demandante, esto es, la corrección en la liquidación ajustó en sus debidas proporciones la suma recibida por el demandante y ordenó el reintegro de lo mayor pagado, pero bajo ninguna circunstancia revocó el derecho otorgado al demandante mediante el fallo judicial.

Reiteró los argumentos y excepciones señalados en la contestación al llamamiento en garantía, que giran en torno a establecer que la Póliza de Responsabilidad Civil n° 2205 no tiene cobertura en el presente caso.

Concluyó que, en el hipotético caso en que se profiera un fallo adverso a los intereses del asegurado y que este a su vez repercuta en una obligación a cargo de dicha compañía de seguros en virtud del contrato de seguro objeto del llamamiento en garantía, la obligación que se imponga no podrá ser solidaria, únicamente a manera de reembolso, pues ambas tienen fuentes obligacionales distintas.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 29 Judicial II para Asuntos Administrativos no emitió concepto.

TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Reparto. Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 29 de noviembre de 2022¹⁹ y allegado el 07 de diciembre de 2022 al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia²⁰.

Admisión y alegatos. Por auto del 7 de diciembre de 2022 se admitió el recurso de apelación²¹. Dentro del término otorgado, sólo la parte llamada en garantía, Axa Colpatria Seguros S.A. alegó de conclusión²². El Ministerio Público no rindió concepto en esta oportunidad.

Paso a Despacho para sentencia. El 16 de enero de 2023 el proceso ingresó a Despacho para sentencia²³, la que se dicta en seguida atendiendo el orden de ingreso del respectivo proceso para tales efectos.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, en los estrictos términos en que aquel fue presentado.

¹⁹ Archivo n° 01 del cuaderno 2 del expediente digital.

²⁰ Archivo n° 02 del cuaderno 2 del expediente digital.

²¹ Archivo n° 02 del cuaderno 2 del expediente digital.

²² Archivo n° 05 del cuaderno 2 del expediente digital.

²³ Archivo n° 06 del cuaderno 2 del expediente digital.

Problema jurídico

Las cuestiones que se deben resolver en el *sub examine* son las siguientes:

- *¿Los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por haber modificado la Resolución n° 283 del 12 de mayo de 2014, sin contar con el consentimiento previo, expreso y escrito del señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda?*
- *En caso afirmativo, ¿El restablecimiento del derecho ordenado por el a quo, vulneró los artículos 101 del CPACA y 835 del ET?*
- *¿Procedía la condena en costas en primera instancia?*

Tesis de la Sala

Para abordar la solución de los problemas jurídicos precisados, la Sala propone una tesis según la cual en este proceso se encuentra acreditado que para expedir la Resolución n° 735 del 29 de septiembre de 2016, que modificó la Resolución 283 del 12 de mayo de 2014, el Municipio de Manizales debió obtener el consentimiento previo, expreso y escrito del señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda, pues el ente territorial no corrigió errores puramente formales o aritméticos, sino que cambió la situación jurídica del actor.

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** hechos probados; **ii)** actos de ejecución; **iii)** control judicial de los actos de ejecución proferidos en virtud de una orden judicial; **iv)** marco normativo de la revocatoria directa de los actos administrativos particulares y de la corrección de errores formales; y **v)** examen del caso concreto.

1. Hechos debidamente acreditados

La siguiente es la relación de los hechos debidamente probados que resultan relevantes para solucionar el caso concreto:

- a) Mediante sentencia del 24 de septiembre de 2012²⁴, dictada dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda contra el Municipio de Manizales, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Manizales declaró la nulidad de los oficios con los cuales la

²⁴ Páginas 172 a 217 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

entidad territorial negó el reconocimiento y pago de los derechos derivados del trabajo suplementario (horas extras diurnas y nocturnas, recargos nocturnos, dominicales y festivos), así como la reliquidación de prestaciones sociales.

En consecuencia, dicho despacho judicial condenó al Municipio de Manizales a pagar a favor del señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda, de acuerdo con lo probado en el proceso y atendiendo las pautas indicadas en la providencia, el trabajo suplementario cumplido desde el 3 de marzo de 2006, por prescripción trienal, y los años subsiguientes mientras subsistiera una relación laboral, de conformidad con los lineamientos descritos por el Decreto 1042 de 1978.

Así mismo, condenó a la entidad territorial a reliquidar los dineros reconocidos por prestaciones sociales, teniendo en cuenta el concepto que correspondiera a trabajo suplementario desde el 3 de marzo de 2006, por prescripción trienal, y los años subsiguientes mientras subsistiera una vinculación laboral.

Finalmente, dispuso cancelar los valores debidamente indexados.

- b) Con Resolución n° 283 del 12 de mayo de 2014²⁵, el Municipio de Manizales dio cumplimiento a la sentencia antes referida y, en tal sentido, ordenó reconocer a favor del señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda la suma de \$78.059.161 por concepto de horas extras causadas entre el 6 de marzo de 2006 y el 31 de diciembre de 2013; y \$11.539.893 por indexación; para un total de \$89.599.054.
- c) Mediante Resolución n° 300 del 13 de mayo de 2014²⁶, el Municipio de Manizales repuso la Resolución n° 283 del 12 de mayo de 2014, en el sentido de reconocer la suma de \$7.425.992 por concepto de reliquidación de cesantías parciales.
- d) Por Resolución n° 735 del 29 de septiembre de 2016²⁷, el Municipio de Manizales modificó el artículo primero de la Resolución n° 283 del 12 de mayo de 2014, y ordenó al señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda reintegrar la suma de \$27.016.705, como mayor valor pagado en el acto administrativo modificado, disponiendo consignar esa suma de dinero a una cuenta de BANCOLOMBIA, so pena de iniciar proceso de jurisdicción coactiva.

²⁵ Páginas 7 a 15 del archivo n° 07 del cuaderno 1 del expediente digital.

²⁶ Páginas 17 a 19 del archivo n° 07 del cuaderno 1 del expediente digital.

²⁷ Páginas 27 a 32 del archivo n° 07 del cuaderno 1 del expediente digital.

- e) A través de Resolución n° 801 del 26 de octubre de 2016²⁸, el Municipio de Manizales resolvió desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto contra la anterior decisión.
- f) Lo propio hizo la entidad territorial accionada frente al recurso de apelación, tal como consta en la Resolución n° 1777 del 17 de noviembre de 2016²⁹.
- g) La Secretaría de Hacienda del Municipio de Manizales expidió mandamiento de pago RTT.MV.66-16 del 5 de diciembre de 2016, a favor del Tesoro Municipal y a cargo de la parte demandante, por la suma de \$27'016.705. Además, decretó medida cautelar de embargo y retención de la quinta parte de lo que excediera el salario mínimo vigente, y de los demás emolumentos embargables que percibiera o llegare a percibir el aquí accionante³⁰.

2. De los actos de ejecución

Los actos administrativos pueden clasificarse de diversas maneras según el punto de vista desde el cual se analicen. Así pues, atendiendo su relación con la decisión, pueden distinguirse en actos de trámite, preparatorios, definitivos o principales y de ejecución.

Los actos de trámite corresponden a aquellos que se expiden para impulsar actuaciones administrativas dentro de un procedimiento tendiente a adoptar una decisión final o definitiva sobre un determinado asunto. Los actos preparatorios fundamentan el acto principal o definitivo, que en los términos del artículo 43 del CPACA, decide directa o indirectamente el fondo del asunto o hace imposible continuar con una determinada actuación. Por su parte, los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa³¹.

En relación con los actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se ha considerado por parte de la doctrina y la jurisprudencia, con apoyo en la actualidad en lo previsto

²⁸ Páginas 20 y 21 del archivo n° 07 del cuaderno 1 del expediente digital.

²⁹ Páginas 22 a 26 del archivo n° 07 del cuaderno 1 del expediente digital.

³⁰ Página 4 del archivo n° 40 del cuaderno 1 del expediente digital.

³¹ Al respecto, puede consultarse a Palacio Hincapié, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo, 8ª Ed., Editorial Jurídica Sánchez R. Ltda., 2013, p. 82., cuando sostiene que en los actos de ejecución *“la autoridad realiza las actividades necesarias para cumplir las órdenes contenidas en el acto administrativo o en otra norma superior”*.

por el artículo 75 del CPACA³², que los actos de ejecución no son impugnables, salvo que la ley lo autorice o que aquellos contengan una decisión que no corresponda a la ejecución que pretenda llevar a cabo³³.

3. El control judicial de los actos de ejecución proferidos en virtud de una orden judicial

La jurisprudencia del Consejo de Estado³⁴ ha precisado que aun cuando se trate de un acto con el cual se esté dando cumplimiento a lo ordenado en una sentencia judicial, puede ser susceptible de control judicial excepcionalmente en los siguientes eventos: **i)** cuando se aparte de lo ordenado en la sentencia, dándole un alcance diferente; **ii)** cuando se abstiene de dar cumplimiento a la decisión judicial; **iii)** cuando introduce modificaciones sustanciales al acto administrativo o a la sentencia judicial que se pretenda ejecutar; y **iv)** cuando se presentan circunstancias que afectan la competencia de la entidad demandada o condenada.

Lo anterior, por cuanto tales supuestos contienen en sí mismos una alteración, adición, modificación o supresión de la voluntad real del juez de conocimiento, generando con ello una nueva situación jurídica para el administrado.

4. Marco normativo de la revocatoria directa de los actos administrativos particulares y de la corrección de errores formales

El artículo 97 del CPACA desarrolla la revocatoria de los actos particulares de la siguiente manera:

ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. *Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.*

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

³² “**ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA.** No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.”.

³³ Idem ibídem.

³⁴ Al respecto, pueden consultarse las sentencias del 14 de julio de 2016 (Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00644-01), 12 de noviembre de 2015 (Radicación número: 17001-23-33-000-2013-00653-01(21095)) y 6 de agosto de 2015 (Radicación número: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13)).

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. *En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.*

En relación con las correcciones o modificaciones formales que la administración puede hacer tanto en el curso de los procedimientos como en sus actos definitivos, el CPACA previó lo siguiente:

ARTÍCULO 41. CORRECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. *La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluir la.*

(...)

ARTÍCULO 45. CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES. *En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.*

Entre la revocatoria directa y las correcciones de yerros simplemente formales existe una diferencia sustancial, al margen de que ambas figuras deriven del principio de autotutela de la administración. Así lo ha señalado el Consejo de Estado³⁵ al indicar que:

(...) la revocatoria directa consiste en una herramienta propia de las autoridades en sede administrativa y sin validación judicial previa, que puede ser desatada de oficio o a petición de parte, consistente en la modificación o cambio sustancial de las decisiones en firme que se han adoptado como manifestación unilateral de la respectiva entidad pública y que han creado situaciones jurídicas generales o particulares, siempre que éstas se acompasen con una o más causales o eventos de procedencia previstos en el artículo 93 del CPACA, esto es: «i) cuando sea manifiesta

³⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Radicación número: 17001-23-33-000-2017-00100-02 (4103-2018) y 17001-23-33-000-2017-00100-01 (3251-2017).

su oposición a la Constitución Política o a la ley, ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él, y iii) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.».

Por el contrario, la corrección de irregularidades en la actuación administrativa o de errores aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras contenidos en los actos definitivos, es una modalidad de subsanación de yerros simplemente formales que no afectan ni involucran una variación material a la esencia de la decisión, sino que solo la aclaran para su eventual ejecución sin controversia.

5. Examen del caso concreto

5.1. Los actos administrativos demandados requerían del consentimiento previo, expreso y escrito del demandante

Analizados los actos demandados, lo primero que observa la Sala es que con ellos se introdujo un cambio sustancial en la situación del señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda, al pasar éste de acreedor de una obligación laboral reconocida mediante sentencia, a deudor del Municipio de Manizales por un presunto error de la entidad territorial al efectuar la correspondiente liquidación del crédito.

Lo anterior permite inferir que los actos demandados contienen una manifestación de voluntad de la administración modificatoria de una situación jurídica de la parte demandante, convirtiéndolos en actos susceptibles de control jurisdiccional.

De otra parte, y analizado el material probatorio allegado al proceso, esta Sala de Decisión estima, al igual que lo hizo el Consejo de Estado en providencia dictada en un asunto similar al aquí debatido³⁶, que con los actos demandados el Municipio de Manizales desbordó el alcance del artículo 45 del CPACA, toda vez que, amparado en dicha normativa y alegando una supuesta corrección de simples errores formales, la entidad territorial revocó parcialmente y de facto, una decisión administrativa en firme que había creado una situación jurídica específica, al punto de mutarla en otra diferente, y pese a que, incluso, aquella ya había sido materializada.

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Radicación número: 17001-23-33-000-2017-00100-02 (4103-2018) y 17001-23-33-000-2017-00100-01 (3251-2017).

Recuérdese que, tal como lo sostuvo el Consejo de Estado en la providencia a la cual viene haciéndose alusión,

(...) los yerros de carácter aritmético, en efecto son simplemente formales, debido a que implican la equivocación en el desarrollo de una operación matemática, al punto de arrojar un resultado diferente al que la fórmula o ejercicio correctamente aplicado daría. Es decir, este tipo de error simplemente se aviene a un traspié en el cálculo de un guarismo buscado por ejemplo a través de una suma, una resta, una multiplicación, una división, etcétera.³⁷

Lo anterior quiere decir que si la administración encuentra una inconsistencia puramente matemática en la determinación de una suma de dinero, puede enmendar dicho dato o cifra anómala en aplicación del artículo 45 del CPACA, sin autorización previa del administrado o de un juez, siempre y cuando tal cambio no afecte la decisión en sí misma desde su propia esencia, es decir, el derecho o la obligación creada a uno o varios particulares.

En suma, bajo esta figura la entidad puede cambiar el valor de un resultado pero no está habilitada para variar la condición de la situación jurídica adoptada por su propia voluntad en un acto y menos cuando aquel está en firme y debidamente ejecutado³⁸.

Al revisar los actos administrativos demandados se observa que en ningún momento el Municipio de Manizales halló un error en la aplicación de una operación matemática para fijar la cuantía de la condena impuesta en su contra, sino que evidenció una serie de elementos que no tuvo en cuenta o que computó por demás.

Con ocasión de lo anterior, tal entidad territorial efectuó una nueva liquidación, que si bien arrojó un guarismo disímil al inicialmente reconocido, lleva consigo una condición sustancial totalmente contraria a la creada, pues el accionante pasó de ser el titular de un derecho económico a imponérsele una obligación dineraria que lo volvió deudor de la administración municipal, lo cual dista abruptamente de una simple corrección formal.

La orden dispuesta en el artículo segundo de la Resolución nº 735 del 29 de septiembre de 2016, relacionada con el reintegro de la suma de \$27'016.705 como mayor valor pagado en la Resolución nº 283 del 12 de mayo de 2014, es

³⁷ Cita de cita: Este concepto ha sido objeto de análisis y definición por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B; en sentencia del 5 de noviembre de 2015 dictada en el proceso con radicado: 20001-23-31-000-2011-00548-01(2586-13).

³⁸ Cita de cita: Sobre este punto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B; en sentencia del 6 de abril de 2000 proferida en el proceso con número interno 3193-99, señaló lo siguiente: «[...] No ocurre lo mismo cuando se pide la corrección de errores aritméticos o asimilables a estos, pues en nada se afecta el contenido de la decisión, simplemente se corrige aquello que es evidente. [...]».

evidentemente la creación de una nueva situación jurídica a cargo del demandante y no la subsanación de un error aritmético, de suerte que se desvirtúa por completo la figura de una corrección y se materializa una revocatoria parcial de hecho.

Dado entonces que se trató de una revocatoria del acto administrativo particular que había ejecutado una orden judicial, el Municipio de Manizales estaba obligado a actuar de conformidad con los supuestos previstos para tal efecto por el CPACA, esto es, determinar de las causales contenidas en el artículo 93 de dicho código, aquella que lo habilitaba para modificar una situación jurídica consolidada, previo a lo cual tenía que solicitar la aquiescencia del involucrado en la decisión para poder cambiar ésta (artículo 97 y su parágrafo).

Sobre los límites impuestos por la ley para la modificación de los actos administrativos particulares, en providencia proferida en un asunto similar al aquí debatido³⁹, el Consejo de Estado tuvo oportunidad de pronunciarse en el siguiente sentido:

Lo expuesto se traduce en que tal como lo estimó el a quo, el fin pretendido por el Municipio de Manizales con la expedición de los actos demandados, no era enmendar un yerro de forma, sino revocar un derecho para convertirlo en una obligación, lo cual en principio habría sido adecuado en la medida en que se hubiese ajustado dicha actuación a los efectos y fines de la aludida herramienta de autotutela, que tiene límites como efectivamente lo era el requisito previo de la solicitud de autorización a la libelista para modificar su situación, tal como lo precisó esta Corporación⁴⁰ en sentencia del 19 de septiembre de 2019, así:

«En el caso de la revocación directa de actos de contenido particular y concreto, el respeto del derecho al debido proceso supone (i) que se adelante un procedimiento administrativo en el que se les otorgue a los interesados la oportunidad de intervenir y de solicitar pruebas; y (ii) la obtención del consentimiento escrito y expreso del respectivo titular del derecho o de la situación jurídica que emana de tales actos. En tales condiciones es plausible concluir que, en la medida en que los actos administrativos impliquen la creación, modificación o el reconocimiento de derechos de naturaleza individual y determinada, la administración pública debe sujetarse a la manifestación de voluntad que ha plasmado en ellos, a no ser que de manera inequívoca el administrado a cuyo favor ha operado tal

³⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Radicación número: 17001-23-33-000-2017-00100-02 (4103-2018) y 17001-23-33-000-2017-00100-01 (3251-2017).

⁴⁰ Cita de cita: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 19 de septiembre de 2019. Radicado: 18001-23-31-000-2013-00006-01(2179-18).

reconocimiento autorice la pérdida de vigencia del acto administrativo, previo agotamiento de un procedimiento administrativo. En caso contrario, el Estado deberá cuestionar su constitucionalidad o legalidad a través del respectivo medio de control.» (Líneas fuera de texto).

Sobre la exigencia de obtener un consentimiento expreso del administrado afectado en orden de revocar un acto de la propia entidad pública, se precisa que el legislador previó dicha condición con el ánimo de garantizar y propender por garantías constitucionales fundamentales como la buena fe, la confianza legítima y la seguridad jurídica, las cuales se predicán de forma ambivalente tanto del actuar de las autoridades como del que le corresponde a los particulares, ello en atención a que se busca que el Estado someta, respete y adecúe su dinámica a la legalidad de sus propias decisiones, para que en tal sentido las personas puedan confiar en esa conducta diligente, tener certeza sobre sus derechos y obligaciones, y de esta manera deban responder en consecuencia con esa misma actitud a través del cumplimiento de sus deberes frente a las instituciones.

Lo antedicho fue precisado por esta Subsección cuando en providencia adiada el 3 de octubre de 2019 se indicó:

«Se ha dicho por parte de la jurisprudencia que la administración, debe someter sus actuaciones a procesos reglados y respetar sus propios actos, ello como garantía del debido proceso de los ciudadanos y como límite en el ejercicio del poder público. Por tanto, la regla general es que no puede revocar los actos administrativos que crean o modifican una situación jurídica particular a su arbitrio, debiendo velar por la protección del principio de la buena fe y de la seguridad jurídica, lo que logra, con la solicitud y obtención de la autorización del particular para revocar el acto administrativo que lo afecta.». (Subrayado intencional).

Como se observa, soslayar el requisito de la solicitud de autorización particular para modificar una situación creada en un caso como el sub iudice, conlleva a que en efecto el acto que revoque directamente una decisión previa adolezca de nulidad por desconocimiento de las normas en que debía fundarse y por violación del debido proceso administrativo, pues se transgreden principios como la buena fe y la seguridad jurídica que constituyen parte esencial del principio de legalidad que debe revestir las actuaciones de los entes estatales. (Líneas son del texto).

Se concluye entonces que los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por violación de las normas en las que debían fundarse y por transgresión del debido proceso, puesto que la entidad territorial pretendió cambiar parcialmente una decisión de reconocimiento y pago de una condena impuesta por vía judicial bajo el amparo de una supuesta corrección de errores aritméticos, pese a que aquella modificación implicaba en realidad una revocatoria directa del acto inicial tendiente a crear una nueva situación jurídica,

sin haber cumplido el requisito de la solicitud de autorización expresa y escrita del interesado para tal fin.

En consecuencia, hasta este punto, no prosperan los argumentos de la parte apelante, por lo cual resulta forzoso confirmar la decisión de primera instancia.

5.2. Vulneración de los artículos 101 del CPACA y 835 del Estatuto tributario

Por otro lado, la parte apelante alegó una vulneración de los artículos 101 del CPACA y 835 del Estatuto tributario, al considerar que el *a quo* no debió ordenar la terminación del proceso de cobro coactivo iniciado en contra del señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda, junto con la cancelación de las medidas cautelares ahí ordenadas, puesto que los actos administrativos demandados no son de aquellos que resuelven excepciones al deudor, ni ordenan seguir adelante la ejecución, ni liquidan el crédito a favor del deudor.

En relación con dicho argumento, debe indicarse que le asiste la razón a la Juez de primera instancia al considerar que el trámite de cobro coactivo que inició con el mandamiento de pago librado mediante la Resolución n° RTT.MV.LEV66-16 del 5 de diciembre de 2016 carece de soporte alguno, dado que la Resolución n° 735 del 29 de septiembre de 2016 no podía continuar teniendo la condición de título ejecutivo.

Ello en atención a la declaratoria de nulidad de la resolución que sirvió de base para iniciar el trámite coercitivo, y los efectos *ex – tunc* que ello conlleva, esto es, que retrotrae la actuación desde el momento en que se profirió el acto administrativo anulado, lo que significa a la inexistencia del título para el cobro coactivo.

De igual manera se concluyó en providencias dictadas por esta Corporación, en asuntos similares, donde se estableció que “(...) lo procedente, tras la nulidad de los actos administrativos demandados, era declarar que el demandante no adeudaba suma de dinero alguna y ordenar la finalización del proceso ejecutivo y la cancelación de las medidas cautelares, así como la devolución de los dineros retenidos de manera indexada.”⁴¹

5.3. Procedencia de condena en costas en primera instancia

⁴¹ Tribunal Administrativo de Caldas. Radicado 17001-33-39-008-2017-02. Sentencia de segunda instancia del 24 de febrero de 2023. M.P. Dohor Edwin Varón Vivas.

Ver también, Radicado 17001-33-39-008-2017-00229-01. Sentencia de segunda instancia del 03 de febrero de 2025. M.P. Publio Martín Andrés Patiño Mejía.

Finalmente, la parte apelante indicó que en atención a lo dispuesto en el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, no debió imponérsele condena en costas, por cuanto el asunto sobre devolución de dineros pagados de más es un tema de moralidad administrativa y de defensa de los derechos colectivos al patrimonio público, lo que hace que el proceso sea de interés público.

Sobre este aspecto, la Sala estima necesario definir qué debe entenderse por “interés público”. Para tal efecto resulta pertinente acudir al concepto establecido por el Consejo de Estado, veamos:

“La Sala advierte que la expresión “interés público” necesariamente debe ser asimilada a “acciones públicas, contencioso objetivo o de mera constitucionalidad y/o legalidad” en atención al principio de interpretación del efecto útil de las normas⁴². En efecto, todos los procesos que se adelantan ante esta jurisdicción, en últimas, tienen como finalidad la protección del interés público porque buscan definir controversias y litigios en los que participan entidades públicas y estas a su vez procuran la satisfacción del interés general. Sin embargo, este entendimiento amplio o extensivo de la norma conlleva una hermenéutica ad absurdum dado que esta perdería eficacia bajo ese específico entendimiento, pues no procedería la condena en costas en ningún proceso que se adelantara ante esta jurisdicción.

De allí que la única forma de imprimirle un efecto útil y eficacia real a la norma es equiparar “interés público” a “medios de control públicos” (v.gr. nulidad por inconstitucionalidad, nulidad simple, nulidad electoral, entre otros). En esa perspectiva en los procesos contencioso subjetivos en los que se ventilen intereses particulares o individuales de las entidades públicas o de los particulares (v.gr. medios de control de nulidad y restablecimiento; controversias contractuales; reparación directa, repetición, entre otros) procederá la condena en costas a la parte vencida, sin importar si es demandante o demandada, en los términos establecidos por las normas procesales generales a las que remite la disposición.”⁴³

Lo expuesto permite concluir que el presente caso no puede catalogarse como un asunto de interés público, para que pueda ser exonerado de la condena en

⁴² Cita de cita: “Si la interpretación conforme a la Constitución de una determinada norma le resta a esta última todo efecto jurídico, lo que en realidad debería proceder es una declaratoria de inexequibilidad pura y simple. Ciertamente, en un evento como el mencionado, las dos decisiones -de exequibilidad condicionada y de inexequibilidad - serían, en la práctica, equivalentes, siendo la última mucho más acorde con los principios de eficacia del derecho y de seguridad jurídica. Resulta contrario a los principios mencionados, mantener en el ordenamiento una disposición que carece de toda eficacia jurídica, pues se contradice el principio del efecto útil de las normas generando, al mismo tiempo, una circunstancia que puede originar grave confusión e incertidumbre” Corte Constitucional, sentencia C-499 de 1998, MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴³ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Consejero ponente: Fredy Ibarra Martínez. 11 de octubre de 2021. Radicación número: 11001-03-26-000-2019-00011-00(63217).

costas tal como lo prevé el inciso primero del artículo 188 del CPACA, pues la demanda fue instaurada por un particular afectado con la decisión ilegal de revocatoria.

Conclusión

De acuerdo con las consideraciones expuestas y al encontrar que los actos demandados se encuentran viciados de nulidad, esta Sala de Decisión estima que la sentencia dictada en primera instancia amerita ser confirmada.

Costas

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de decisión se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, como quiera que no observa que esté probada la causación de las mismas.

En efecto, siguiendo el criterio objetivo valorativo al cual acude el Consejo de Estado, el Tribunal observa que no hay prueba de gastos o expensas en los que hubiera incurrido la parte demandante en esta instancia, sumado al hecho que no se acreditó intervención activa ante esta Corporación, razón por la cual no es procedente emitir condena en costas por concepto de agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. CONFÍRMASE la sentencia del trece (13) de octubre de dos mil veintidós (2022), proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, que accedió a las pretensiones de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Nicolás Fernando Ramírez Marulanda contra el Municipio de Manizales.

Segundo. ABSTIÉNESE de condenar en costas en esta instancia, por lo brevemente expuesto.

Tercero. NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

Cuarto. RECONÓCESE personería jurídica a la abogada ÁNGELA MARÍA VALENCIA ARANGO, identificada con la cédula de ciudadanía n° 1.088.317.976 expedida en Pereira, y portadora de la tarjeta profesional n° 349.980 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderada sustituta de Axa Colpatria Seguros S.A. conforme al escrito de sustitución obrante en el archivo n° 4 del cuaderno 2.

Quinto. Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen y **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “SAMAI”.

Notifíquese y cúmplase

Los Magistrados,

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma denominada SAMAI por parte de los integrantes de la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.