



Sentencia 2013-00960 de 2021 Consejo de Estado

ACCIÓN DE LESIVIDAD - Término de caducidad / PRESTACIONES SOCIALES - La acción de lesividad también puede presentarse en cualquier tiempo / REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO - El Manual de funciones, requisitos y competencias laborales y evaluación de oficios es el acto violentado por la propia Administración al nombrar a la demandada sin cumplir requisitos / PRESENTACIÓN DE DOCUMENTO FALSO - Probado durante el proceso / NOMBRAMIENTO - No cumple con los requisitos mínimos exigidos / ACTO ADMINISTRATIVO DE NOMBRAMIENTO - Desvirtuada presunción de legalidad

A juicio de esta Sala si bien es cierto se establece el término de cuatro meses para la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto también es que el legislador previó que esta norma puede ser objeto de excepciones, siendo una de ellas la del literal c) del numeral 1º ídem, que prevé: "Oportunidad para presentar la demanda: La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: (...) c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe". Por tanto, el anterior supuesto normativo al permitir que la demanda pueda ser interpuesta en cualquier tiempo, no excluyó de esta posibilidad las acciones de lesividad incoadas por la propia Administración, con más veras cuando lo que se pretende es garantizar el mantenimiento del orden normativo en casos en que deben ser antepuestos valores de mayor valía, como el de la moralidad administrativa cuando se acredite que el acto administrativo fue obtenido a través de medios fraudulentos, por lo que el paso del tiempo no puede ser una cortapisa que impida su control de legalidad. El Municipio de Medellín en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende la declaratoria de nulidad de los cuatro actos administrativos demandados, los cuales consideró adolecen de nulidad por cuanto el Decreto 127 del 17 de marzo de 1988, mediante el cual fue nombrada la servidora demandada para ocupar el empleo de Auxiliar de Archivo en el Grupo Archivo de la Secretaría de Hacienda, no obstante el incumplimiento de uno de los requisitos exigidos -estudio- por lo que nunca debió haber sido posesionada ni vinculada a dicha entidad territorial. La parte actora sí logró acreditar el fundamento normativo y el concepto de violación que resultó vulnerado por el propio Municipio de Medellín, en vista de que como bien lo afirmó en la apelación, era el Acuerdo 89 del 28 de diciembre de 1987 la normatividad aplicable al caso concreto, "pues era el Acuerdo vigente en materia laboral, que provee el Manual de Funciones de la entidad para la época." Resulta incuestionable que el decreto de nombramiento de la demandada, nació a la vida jurídica viciado de nulidad al estar respaldado en la información consignada en el formato solicitud de empleo y en virtud de la certificación de estudios falsa del grado noveno de bachillerato, de allí que el municipio hubiera aplicado la convalidación entre estudio y experiencia debido al bachillerato incompleto que había cursado la demandada.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 89 DE 1987 - ARTÍCULO 43

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "B"

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00960-01(0785-16)

Actor: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Demandado: ZULY DEL SOCORRO PANIAGUA MEJÍA

Referencia: ACCIÓN: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CPACA. TEMAS: ACCIÓN DE LESIVIDAD. REVOCATORIA DEL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA, PARA EN SU LUGAR DECLARAR LA NULIDAD DEL DECRETO DE NOMBRAMIENTO DE LA DEMANDADA POR EXPEDICIÓN IRREGULAR, PUES LA VINCULACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL SE HIZO MEDIANTE DOCUMENTO FALSO; RETIRO AUTOMÁTICO DEL SERVICIO; NO PROCEDE DEVOLUCIÓN DE DINEROS POR CONCURRENCIA DE CULPAS.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia Sala Primera de Oralidad, mediante la cual negó la excepción propuesta por la parte demandada y negó las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹

1.1. Las pretensiones

El Municipio de Medellín a través de apoderada judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho -acción de lesividad-, concurrió ante esta jurisdicción, en procura de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos y se declaren las siguientes condenas²:

- Decreto número 127 de 17 de marzo de 1988 *“Por medio del cual se causan novedades en la Secretaría de Hacienda”*, expedido por la Alcaldía del Municipio de Medellín por medio del cual nombró a la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía para el cargo de auxiliar de archivo.

- Decreto número 327 del 2 de abril de 1992 *“Por medio del cual se causan novedades en la Secretaría de Hacienda”*, proferido por la Alcaldía de Medellín por medio del cual trasladó a la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía del Grupo de Archivo al Grupo de Información.

- Decreto número 1574 del 6 de julio de 2006 *“Por medio del cual se conforman unidades y equipos internos de trabajo en la Subsecretaría de Rentas de la Secretaría de Hacienda, se establecen sus tareas y responsabilidades y se dictan otras disposiciones, en el municipio de Medellín”*, expedido por la Alcaldía de Medellín por medio del cual fue trasladada la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía de la Subsecretaría de Rentas de la Secretaría de Hacienda a la Subsecretaría de Tesorería de Rentas de la misma Secretaría.

- Decreto número 1474 del 1° de septiembre de 2010 *“Por medio del cual se realiza un traslado en la Administración Municipal”*, proferido por la Alcaldía de Medellín a través del cual fue trasladada la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía de la Subsecretaría de Tesorería de Rentas de la Secretaría de Hacienda a la Subsecretaría de Orden Civil Secretaría de Gobierno.

A título de restablecimiento del derecho solicitó, se ordene la inmediata desvinculación del municipio de Medellín de la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía y que se le condene a la devolución de todas y cada una de las sumas de dinero que le fueron pagadas por la entidad territorial durante la relación laboral, debido a la mala fe en su actuar.

El municipio solicitó también la suspensión provisional de los actos acusados, debido al incumplimiento por parte de la demandada de los requisitos exigidos en el Acuerdo N° 89 de 1987, para poder ser nombrada y posesionada en el cargo que inicialmente ocupó, pues el certificado de estudios de bachiller aportado era falso.

Los hechos que fundamentan las anteriores pretensiones son los siguientes:

El Acuerdo N° 89 del 28 de diciembre de 1987 *“Por medio del cual se modifica la estructura salarial y se establece un nuevo sistema de evaluación de oficios en el municipio de Medellín”*, en el Artículo 40 establece los requisitos de estudios para ingresar al cargo de Auxiliar de Archivo en el Grupo Archivo, Sección Industria y Comercio, Departamento de Impuestos de la Secretaría de Hacienda, en el municipio de Medellín y en el Artículo 43 señala las equivalencias entre estudio y experiencia.

La Unidad de Administración del Talento Humano municipal, en el proyecto de verificación de la información suministrada por los servidores públicos con relación a la culminación de los estudios exigidos como requisito para ingresar a laborar con el Municipio, realizó diligencias de averiguación con las respectivas instituciones educativas, siendo una de ellas la Institución Educativa de Cocorná, a quien se le ofició para que confirmara si el certificado de estudio aportado por la demandada había sido expedido por dicha institución. Mediante oficio del 9 de agosto de 2012 respondió el requerimiento informando que *“la señora no aparece registrada en el libro de calificaciones de 1986”*.

Según oficio del 28 de noviembre de 2012 de la Unidad Administración Planta de Empleos de la Subsecretaría de Talento Humano, certificó que los requisitos necesarios para posesionarse en el empleo Auxiliar de Archivo para el 3 de mayo de 1988 eran: estudios: Bachillerato Clásico, Técnico o Comercial y experiencia: hasta seis (6) meses en labores afines a las funciones del cargo. Respecto de las equivalencias de estudio que se aplicaban el 3 de mayo de 1988, para compensar el bachillerato incompleto aplicable al cargo de auxiliar de archivo, se debe recurrir al Artículo 43 del Acuerdo 89 de 1987.

La Unidad de Talento Humano de la Secretaría de Servicios Administrativos del municipio de Medellín, mediante Auto N° 01 del 12 de enero de 2013, ordenó la apertura de averiguaciones administrativas en relación con la veracidad de los documentos de estudios aportados por la demandada y garantizar el debido proceso administrativo.

El 24 de enero de 2013 se le informó a la señora Zuly Paniagua los resultados de la verificación de información y se le citó para que rindiera diligencia de versión libre, a la cual podría asistir en compañía de un profesional del derecho, la cual se llevó a cabo el 1° de febrero de dicha anualidad. La señora Paniagua aceptó no haber cursado noveno grado en esta institución del municipio de Cocorná, pero esgrimió que sí terminó sus estudios de grado 6 en la Remington.

Mediante escrito del 7 de marzo de 2013 en acatamiento del Artículo 97 CPACA, la Administración realizó el trámite con el fin de que la señora Zuly Paniagua declarara su consentimiento o no para proceder a revocar el acto administrativo de nombramiento en el cargo, negando su autorización, razón por la cual se instaura la presente acción contenciosa con la cual se pretende la revocatoria de los actos de carácter particular y concreto demandados.

1.2. Normas violadas y concepto de violación

Fueron invocadas por el Municipio de Medellín las siguientes normativas legales como vulneradas por los actos acusados:

El Artículo 6° de la Constitución Política;

El Acuerdo Municipal 89 de 1987 (no citó una norma en particular);

Los Artículos 97, 229, 230 numeral 3°, 231 y 238 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011.

En cuanto a la violación del Artículo 6° superior indicó que se evidenció por el hecho de que es responsabilidad de los servidores públicos denunciar ante las autoridades cuando se evidencie la violación de la Constitución Política o de la Ley, supuesto que ocurrió en el presente caso

como quiera que Talento Humano del Municipio de Medellín al efectuar la verificación de la información suministrada por sus servidores públicos, verificó que en el caso de la señora Zuly Paniagua con el fin de ser nombrada en el cargo inicial de Auxiliar de Archivo de la Secretaría de Hacienda, aportó un certificado de estudios falso que consignaba haber cursado el grado 9°, el cual no corresponde con la realidad, hecho que fue confirmado por la misma funcionaria motivo por el cual no cumplía con los requisitos exigidos para ocupar el mencionado cargo.

Mencionó que en el presente caso se dio aplicación del supuesto normativo del inciso 2° del Artículo 97 CPACA, según el cual, en el evento de la revocación de actos de carácter particular y concreto, la Administración si 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, tal como se pidió mediante la presente acción.

Refirió la parte demandante que la funcionaria del municipio de Medellín para lograr su ingreso laboral, presentó un documento que la acreditaba de haber cursado la educación básica secundaria, es decir, el grado 9° en la Institución Educativa de Cocorná Antioquia, el cual era falso hecho que incluso fue aceptado por la demandada en la diligencia de versión libre que rindió ante la entidad.

Destacó la apoderada de la entidad territorial, que el documento aportado por la demandante era de carácter esencial pues sin él no hubiera podido ser vinculada al Municipio, que se trata de una conducta grave que tipificó un hecho punible contra la entidad territorial además que incurrió también en falta disciplinaria, de tal manera que el juez contencioso debe analizar la intención perseguida por la aspirante al momento de presentar la documentación falsa. De allí que tenga importancia activar también el estatuto anticorrupción.

Advirtió que el ejercicio de la presente acción de lesividad opera ante la eventualidad que tiene la Administración de demandar sus propios actos, en razón a que los mismos son ilegales o van en contra del orden jurídico vigente, ante a la imposibilidad para revocar o modificar actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento de la afectada.

Respecto de la oportunidad que tiene el Municipio de Medellín para acceder en acción contenciosa subjetiva o de lesividad, afirmó que la jurisprudencia ha señalado que cuenta a partir del momento en que la Administración tuvo conocimiento del hecho o del acto irregular, para tomar la medida con la respectiva inmediatez, que en el presente caso sucedió tal hecho el 1° de febrero de 2013, día en que la demandada rindió versión libre y espontánea ante el Ministerio, aceptando que efectivamente ese grado 9° de escolaridad no lo había cursado en esa institución académica.

Por lo anterior, fue a partir de esta diligencia que el Municipio de Medellín tuvo la certeza de la falsedad del documento aportado por la demandada, de tal suerte que al haber sido radicada la demanda ante los juzgados administrativos de Medellín el 2 de abril de 2013, se hizo dentro de la inmediatez, aunque la jurisprudencia ha aceptado que se puede interponer en cualquier tiempo tan pronto se tenga conocimiento del hecho irregular.³

2. Contestación de la demanda

La señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía por conducto de apoderado judicial se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que la entidad demandante no explicó la relación que existía entre los cuatro actos administrativos acusados, además que no demostró cuáles fueron las normas de carácter municipal infringidas por los mismos⁴.

Afirmó que el Acuerdo 89 de 1987 invocado como vulnerado por los actos acusados no le puede ser oponible a la actora, porque no se demostró que este acto hubiera sido sancionado por el Alcalde del Municipio de Medellín de la época ni tampoco que hubiera sido publicado en el Diario o Gaceta Oficial, de tal manera que no se cumplió con la exigencia del Artículo 43 del CCA que establece como imperiosa la publicación de los actos de carácter general, para que puedan ser oponibles a terceros.

Se cuestionó acerca de la supuesta violación del Artículo 43 del Acuerdo 89 de 1987, ya que en ningún momento establece los requisitos para acceder al cargo al que fue nombrada la actora mediante el Decreto N° 127 de 17 de marzo de 1988, por cuanto esta disposición de lo que se ocupa es de establecer las equivalencias o de experiencia, pero no establece los requisitos del cargo.

Advirtió que el Municipio de Medellín siempre ha ejercido el control de la información suministrada por la señora Zuly Paniagua, por lo que la conducta de la funcionaria se saneó, al punto que el 20 de noviembre de 2009 el municipio solicitó información al Instituto Tecnológico Metropolitano ITM, centro académico que respondió que sí había cursado y aprobado en dicha institución “quimestres” de capacitación comercial durante los años 1985 y 1986. Así mismo que obra en el expediente el acta expedida por la Escuela Remington que acreditó los estudios secundarios adelantados por la señora Paniagua Mejía, estudios que fueron financiados por el propio Municipio con el fin de que los empleados cumplieran con los requisitos de los cargos que desempeñaban, por lo que acreditados estos estudios se saneó la situación administrativa.

Argumentó que no es cierto que el documento aportado por la señora Zuly para acceder al cargo era esencial, pues ni siquiera están demostrados cuáles eran los requisitos para el cargo al que accedió la funcionaria. Descartó el hecho de que se le hubiera impedido el acceso a otra persona que sí reuniera los requisitos, por cuanto para dicha época la provisionalidad de los cargos en el sector público no existía la carrera administrativa. Insistió en que la parte actora no logró establecer cuáles eran los requisitos para el cargo al que accedió la encartada.

Propuso el apoderado de la parte demandada la excepción previa de caducidad de la acción, por cuanto el Decreto 127 demandado data del año 1988, además porque según el literal d) del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 establece que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se deberá interponer dentro de los cuatro meses contados a partir de la comunicación, ejecución o publicación del acto acusado, por lo

que pierde fuerza el argumento de la demandante según el cual, la demanda se podía interponer en cualquier tiempo o cuando tuviera conocimiento del hecho irregular que en este caso lo fue el 1° de febrero de 2013.

Mediante escrito en el que dijo modificar la contestación de la demanda, refirió el apoderado de la demandada que fue nombrada mediante el Decreto 127 de 1988 que en su numeral 11 expresó que el cargo había sido creado por el Acuerdo 87 de 1987⁵.

Destacó que en la solicitud de empleo que realizó la señora Paniagua Mejía, se realizaron varios controles por parte del municipio de Medellín⁶, por lo que no es cierto que haya engañado a la Administración al acreditar calidades que no tenía, pues no se sabe con certeza cuáles eran esas calidades que se echan de menos, ni en cuál norma del orden municipal están establecidas si en el Acuerdo 89 de 1987 o en el Acuerdo 87 de 1987.

3. Audiencia Inicial

El día 19 de junio de 2014 ante el Despacho Ponente de primera instancia, se llevó a cabo Audiencia Inicial del Artículo 180 CPACA a la que asistieron los apoderados de los extremos procesales y el delegado del Ministerio Público. Respecto de la excepción previa de caducidad propuesta por la demandada, advirtió que sería resuelta en el fallo pues se deben agotar todos los elementos probatorios. Planteó como fijación del litigio establecer la legalidad de los actos acusados debido a que la actora suministró información falsa sobre su formación académica al momento de su nombramiento. Fijó como problemas jurídicos, determinar si es el Acuerdo 89 de 1987 el que consagra el requisito de haber cursado el grado noveno de bachillerato para poder ser nombrado como Auxiliar de Archivo y, establecer si en el presente caso se configuró el concepto de violación indicado por la parte demandante, consistente en la violación de norma superior.

4. Fallo de la primera instancia

Mediante sentencia de fecha 11 de diciembre de 2015 el Tribunal Administrativo de Antioquia Sala Primera de Oralidad, declaró no probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la entidad demandada, al tiempo que negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante y fijó agencias en derecho en cuantía de \$4.561.825⁷.

Respecto de la excepción de caducidad de la acción propuesta por la demandada, señaló que en vigencia de la Ley 1437 de 2011, no se distinguió entre la caducidad de los particulares y la de la Administración para demandar sus propios actos, máxime en tratándose de eventos como el de la comisión de un delito para lograr la expedición de un acto administrativo. Por tanto, no encontró probada la excepción de caducidad de la presente acción de lesividad incoada por el municipio de Medellín.

El *a quo* centró el fondo del estudio en determinar si como lo invocó la parte demandante, el acto de nombramiento de la accionante se expidió sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para el cargo de Auxiliar de Archivo, de conformidad con el Acuerdo N° 89 del 28 de diciembre de 1987, como quiera que conforme a los Artículos 40 y 43 del citado acuerdo, la demandada debía aportar certificación de estudios de educación secundaria grado 9° y la experiencia relacionada, pero que obtuvo su nombramiento y posesión mediante un documento falso.

Indicó que revisado el contenido del Acuerdo N° 89 de 1987 se observa que el Artículo 40 establece lo relativo a *“Esfuerzo Físico. Descripción: este factor mide el esfuerzo muscular que requiere el puesto de trabajo.”*, asunto este que no se refiere a la exigencia de los requisitos que aduce la demandante, mientras que el Artículo 43 señala *“Equivalencia entre estudio y experiencia”*, destacando que esta última norma regula las equivalencias para los cargos de manera general pero por manera alguna señala los requisitos para el empleo en el que fue posesionada la demandada.

Por lo anterior, según el fallador de primera instancia, las normas invocadas como vulneradas por el municipio de Medellín, no contienen el requisito referido por la demandante, incluso al efectuar una revisión integral del Acuerdo, tampoco evidenció en ninguna de sus normas el requisito de la acreditación del bachillerato clásico, técnico o comercial o las equivalencias establecidas en el Artículo 43 ídem.

Advirtió que obra la comunicación de la Unidad de Talento Humano que certificó, que para el empleo Auxiliar de Archivo, código 29251 en la Secretaría de Hacienda los requisitos exigidos eran: estudios de bachillerato clásico, técnico o comercial y experiencia de hasta seis (6) meses en labores afines a las funciones del cargo, además que mencionó como anexos el *“Manual de funciones, requisitos y competencias laborales y evaluación de oficios”*, pero que no obstante no se aportó dicho documento al expediente, sino que se aportó fue el Acuerdo 89 de 1987 *“Por medio del cual se modifica la estructura salarial y se establece un nuevo sistema de evaluación de oficios en el municipio de Medellín”*.

Dado lo anterior, afirmó la providencia que al no encontrarse probada la existencia de los requisitos exigidos a la accionante para ser nombrada y posesionada en el empleo para dicha fecha, no puede deducirse que, mediante la presentación de un diploma falso, la demandada pretendía probar tales requisitos. En todo caso advirtió que, si bien la presentación de un documento falso es una conducta reprochable, su presentación para estos efectos resultó inocua por cuanto no se probó que con dicho documento se pretendieran probar los requisitos para el cargo.

Así mismo consideró que en vista de que los cargos de nulidad contra los actos administrativos posteriores al Decreto N° 127 de 1988, mediante los cuales se trasladó a la demandada a otros empleos en el Municipio de Medellín, se fundamentaron en la nulidad del Decreto 127 toda vez que no se fundamentó de otra manera la solicitud de nulidad de dichos actos administrativos. En consecuencia, no encontró probados los vicios alegados.

De tal manera que al no haberse dado cumplimiento al presupuesto del Artículo 177 CPC relativo a la carga de la prueba, porque el municipio de Medellín no logró acreditar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, consideró que debía ser condenado en costas y en agencias en derecho en cuantía de \$4.561.825 que corresponde al 2% de la cuantía reclamada.

5. Fundamentación del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante

La apoderada del Municipio de Medellín inconforme con la decisión del *a quo*, radicó escrito mediante el cual interpuso recurso de apelación en el cual solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia, al consignar las siguientes razones⁸:

Cuestionó la interpretación errada que le dio el tribunal a los fundamentos de derecho esbozados en el presente medio de control, puesto que es el Acuerdo 89 del 28 de diciembre de 1987 *“Por medio del cual se modifica la estructura salarial y se establece un nuevo sistema de evaluación de oficios en el municipio de Medellín”*, la normatividad aplicable al presente caso, *“pues era el Acuerdo vigente en materia laboral, que provee el Manual de funciones de la entidad para la época”*.

Recordó que la señora Zuly Paniagua se vinculó al municipio de Medellín, el 17 de marzo de 1988 mediante el Decreto N° 127 en el que se hizo alusión al mencionado Acuerdo 89, haciendo referencia al Artículo 43 relativo a las equivalencias entre estudio y experiencia, como quiera que al no contar con la experiencia requerida, se recurrió al supuesto del numeral 2° de dicha normativa que prevé: *“2. El certificado de aptitud profesional en el modo de “complementación” será equivalente al diploma de educación media o a cuatro años de experiencia”*, toda vez que para el cargo al que aspiraba debía aportar diploma o certificación de estudios de educación secundaria (grado 9°) o la experiencia relacionada. Así mismo reprochó que fue desconocido el alcance del oficio APE-687-201200529558 del 28 de noviembre de 2012 expedido por el líder del programa de la Unidad Administración Planta de Empleos, que certificó los requisitos exigidos para posesionarse en el cargo de Auxiliar de Archivo para el 3 de mayo de 1988, a saber: estudios: bachillerato clásico, técnico o comercial y experiencia de seis (meses) en labores afines a las funciones del cargo.

Indicó la apelante que es claro que la demanda se fundamentó desde la nulidad del Decreto 127 del 17 de marzo de 1988, pero que igualmente se hizo referencia a los actos de traslados por los que ha pasado la demandada durante su vinculación laboral, ya que la falsedad se configuró al momento de su vinculación inicial, motivo por el cual siempre se alude a la nulidad del decreto de nombramiento no obstante que es a partir de esta irregularidad que logró posesionarse la demandada y de allí deviene la nulidad de los subsiguientes actos demandados.

Censuró que la primera instancia no le hubiera dado la trascendencia que se merece, al hecho de la falsedad en que incurrió la demandada para acceder a su vinculación laboral con el municipio de Medellín, por lo que está *“premiando la comisión de un delito”*.

Llamó la atención acerca de la fijación de los requisitos como uno de los elementos constitucionales del empleo público con fundamento en la sentencia C-793 de 2002, precedente con fundamento en el cual afirmó que el municipio de Medellín no comparte la ponencia de la primera instancia, al considerar que los fundamentos de derecho y fácticos, fueron analizados de manera aislada, sin examinar que el acuerdo que según la primera instancia nada tiene que ver con el asunto, en realidad sí era aplicable para el momento de la posesión de la demandada, además que dejó de analizar el certificado aportado por la propia administración que certificó los requisitos exigidos para ocupar el cargo al que accedió irregularmente la señora Zuly Paniagua.

Solicitó la revocatoria de la condena en costas y agencias en derecho, como quiera que la entidad territorial actuó de buena fe, en forma diligente y oportuna con la convicción de que esta actuación es en derecho.

Respecto de la caducidad de la acción consideró que el término con el que cuenta una entidad para demandar sus propios actos, es de cuatro (4) meses de acuerdo con el Artículo 164 numeral 2° literal d), término que para el caso en estudio deberá ser computado desde el día en que la señora Zuly Paniagua manifestó que no autorizaba a la entidad para revocar el acto de nombramiento, es decir, desde el 7 de marzo de 2013, por lo que el municipio tenía plazo para presentar la demanda hasta el día 7 de julio de 2013, y como quiera que fue radicada el 2 de abril de 2013, se radicó dentro de la oportunidad legal.

5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

De acuerdo con la certificación del 20 de enero de 2017 expedida por la Secretaría de esta Sección, luego de vencido el término de diez (10) días para presentar alegatos de conclusión en segunda instancia, tanto la parte demandante y demandada guardaron silencio y el Ministerio Público no presentó concepto.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el Artículo 150 del CPACA⁹, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

Problema Jurídico

En el presente caso, el problema jurídico consiste en determinar si los argumentos esgrimidos por el Municipio de Medellín resultan suficientes jurídicamente para revocar la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las súplicas de la demanda y condenó a la entidad territorial en costas y agencias en derecho.

Bajo esta óptica se analizará si los actos administrativos acusados adolecen de la causal de nulidad de desconocimiento de la normativa en que

debían fundarse y de expedición irregular, como quiera que tanto el decreto de nombramiento de la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía en la planta de personal del municipio de Medellín, así como los actos mediante los cuales ha sido trasladada dentro de la misma entidad a lo largo de su vinculación laboral, son ilegales por cuanto el ingreso de la funcionaria demandada a la entidad territorial lo obtuvo con fundamento en el suministro de una información falsa sobre su formación académica.

Para desarrollar el anterior problema jurídico planteado la Sala desarrollará el siguiente esquema: 2.1. Delimitación del acto administrativo demandado; 2.2. Marco normativo y jurisprudencial sobre la acción de lesividad y el término de caducidad; 2.3. Hechos probados; 2.4. Solución al caso concreto.

2.1. Delimitación del acto administrativo demandado

La parte demandante solicitó se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

-Decreto número 127 de 17 de marzo de 1988 *“Por medio del cual se causan novedades en la Secretaría de Hacienda”*, expedido por la Alcaldía del Municipio de Medellín que en el Artículo 11 nombró a la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía para el cargo de Auxiliar de Archivo en el Grupo Archivo, Sección Industria y Comercio del Departamento de Impuestos de la Secretaría de Hacienda. Cargo creado por Acuerdo 87 de 1987¹⁰.

-Decreto número 327 del 2 de abril de 1992 *“Por medio del cual se causan novedades en la Secretaría de Hacienda”*, proferido por el Alcalde de Medellín por medio del cual en el Artículo 35 trasladó a la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía del cargo de Auxiliar de Archivo, Grupo Archivo, Sección Industria y Comercio del Departamento de Impuestos, al cargo de Auxiliar Administrativo, del Grupo Información del Departamento de Industria y Comercio, de la División de Rentas de la Secretaría de Hacienda, cargo creado en Decreto 280 de marzo 17 de 1992¹¹.

-Decreto número 1574 del 6 de julio de 2006 *“Por medio del cual se conforman unidades y equipos internos de trabajo en la Subsecretaría de Rentas de la Secretaría de Hacienda, se establecen sus tareas y responsabilidades y se dictan otras disposiciones, en el municipio de Medellín”*, expedido por la Alcaldía de Medellín que en el Artículo 2° trasladó a la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía de la Subsecretaría de Rentas de la Secretaría de Hacienda a la Subsecretaría de Tesorería de Rentas de la misma Secretaría¹².

-Decreto número 1474 del 1° de septiembre de 2010 *“Por medio del cual se realiza un traslado en la Administración Municipal”*, proferido por la Alcaldía de Medellín a través del cual fue trasladada del empleo de Auxiliar Administrativo la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía de la Subsecretaría de Tesorería de Rentas, Secretaría de Hacienda, al cargo de Auxiliar Administrativo adscrito a la Subsecretaría de Orden Civil Secretaría de Gobierno.

Es preciso señalar que cada uno de los anteriores actos de nombramiento y de traslado se encuentran acompañados de las respectivas actas de posesión¹³.

Considera la Sala que a pesar de que la demandante procura la nulidad y restablecimiento de los anteriores cuatro actos administrativos, como quiera que en efecto en la demanda se individualizaron debidamente cada uno de los actos acusados, lo cierto es que los cuestionamientos esgrimidos y el ataque de enjuiciamiento lo dirigió solamente en contra del Decreto Número 127 del 17 de marzo de 1988, al percatarse la Administración con el paso del tiempo, que la demandada se había vinculado al Municipio de Medellín sin el lleno de los requisitos exigidos en dicha época, en virtud de la falsedad del certificado de estudio de bachiller aportado por la señora Zuly Paniagua al momento de su nombramiento.

Bien es sabido que cada acto administrativo es autónomo e independiente al contener la expresión de la voluntad de la administración, por lo que pretender que, por el simple hecho de llegarse a declarar la nulidad del inicial acto de nombramiento, igual surte debe predicarse de los sucesivos actos administrativos de traslado de la funcionaria demandada dentro del municipio, es un supuesto que a toda costa riñe con el principio de la presunción de legalidad que los acompaña.

En el *sub judice* la parte demandante no se pronunció respecto de las causales de nulidad en que incurrieron los decretos 327 de 1992, 1574 de 2006 y 1474 de 2010, de tal manera que esta Sala delimitará el presente control de legalidad únicamente al Decreto 127 de 1988, porque simplemente partió del presupuesto que por la declaratoria inicial de nulidad que predica de este último acto, los posteriores actos administrativos expedidos por la Administración corrían la misma suerte, descuidando el deber que le asistía de haber fundamentado las razones por las cuales dichos actos en su parecer también estaban viciados de nulidad.

Siendo ello así, la Sala observa que la parte actora en el acápite de normas violadas y concepto de violación, enfocó el juicio de legalidad únicamente en contra del Decreto 127 del 17 de marzo de 1988, como quiera que los cargos de nulidad endilgados en contra de este acto, pretende que sirvan de fundamento para obtener la ilegalidad de los posteriores actos administrativos expedidos por la administración, supuesto que desconoce el Artículo 167 de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012 *“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”*, según el cual en cuanto a la Carga de la Prueba: *Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*.

2.2. Marco normativo y jurisprudencial sobre la acción de lesividad y el término de caducidad

En términos generales se puede afirmar, que la acción de lesividad es el mecanismo legal a través del cual todas las autoridades de la Administración Pública, pueden infirmar la expresión de su propia voluntad consignada en los actos administrativos por ellas proferidos, cuando

observe que los mismos se expidieron con desconocimiento del ordenamiento jurídico constitucional y legal lo cual conduce a que indefectiblemente dicho acto, resulte nocivo a sus propios intereses.

La Sala reitera los planteamientos esgrimidos por este mismo Despacho Ponente, al considerar que es al juez contencioso administrativo al que le corresponde definir la ilegalidad o no de los actos respecto de los cuales la Administración pretende su anulación, por lo que es menester que dentro del proceso se realice el análisis jurídico respectivo¹⁴:

“Sea lo primero señalar que la administración cuenta con la posibilidad de demandar sus propios actos administrativos ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuando considere que los mismos son ilegales o vulneran el ordenamiento jurídico.

El Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984⁹, no consagraba la acción de lesividad como autónoma e independiente, no obstante, su ejercicio podía hacerse a través de la acción de nulidad simple cuando no se buscaba el restablecimiento del derecho o de nulidad y restablecimiento del derecho cuando sí se pretendía este.

La administración podía hacer uso de ella cuando no podía revocar directamente el acto que vulneraba el ordenamiento jurídico a través del mecanismo de la revocatoria directa por no cumplirse los requisitos señalados para el efecto por la norma, *verbi gracia*, como cuando en el caso de los actos de contenido particular, no se logra el consentimiento del directamente afectado con la decisión tal como lo exigía el Artículo 73 del C.C.A.

En esa medida lo que buscaba la administración con la acción de lesividad, era debatir la legalidad de sus propias decisiones, para poner fin a una situación que consideraba irregular y en consecuencia, hacer cesar sus efectos.

Ahora bien, la decisión de sí el acto administrativo contraviene o no la Constitución y la Ley, es precisamente el objeto de la acción de lesividad, la cual le corresponde al Juez Contencioso Administrativo, quien puede avalar el mismo o declarar su nulidad. Siendo necesario entonces que se surta el proceso para que sea posible determinar la legalidad o no del acto cuestionado.

En conclusión: Por lo expuesto no prospera la excepción invocada en tanto la acción de lesividad se instauró para que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sea quien defina la ilegalidad o no de los actos respecto de los cuales la administración pretende su anulación, por lo que es menester que dentro del proceso se realice el análisis jurídico respectivo.”

Bajo esta óptica la Administración al observar la inminencia de un acto administrativo contrario a derecho, bien puede optar por acudir a la institución de la revocatoria directa en los términos del Artículo 97 CPACA que prevé:

“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.

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.”

Como se observa el legislador del año 2011 previó el supuesto fáctico de la imposibilidad de la revocatoria directa, en caso de que no se cuente con el consentimiento del titular del acto a revocar, previendo la posibilidad de que el mismo sea demandado ante esta jurisdicción, en todo caso, siempre y cuando se parta del presupuesto de que se está en presencia de un acto expedido con desconocimiento del ordenamiento constitucional y legal.

Siendo ello así, el adelantamiento de la acción de lesividad puede efectuarse a través de los medios de control de legalidad consagrados en los Artículos 137 y 138 CPACA, por lo que dicha acción como cualquier otra se encuentra sometida a los requisitos y presupuestos de procedibilidad propios de dichos medios de control según su causa *petendi*..

Es así como uno de los presupuestos para la interposición de cualquier acción contenciosa, es que la misma sea puesta en conocimiento del aparato judicial, dentro de la oportunidad legal con el fin de que a toda costa no haya operado el fenómeno de la caducidad de la acción, que podría ser entendido como la pérdida de exigibilidad de un derecho en virtud del transcurso del tiempo y que se constituye en causal de rechazo de la demanda, según el numeral 1° del Artículo 169 CPACA.

Ahora bien, en tratándose de la acción de lesividad en vigencia del Decreto 01 de 1984 el numeral 7° del 136, establecía un término de caducidad de dos años contados a partir del día siguiente al de la expedición del acto administrativo del cual se deprecaba su nulidad. En vigencia de la Ley 1437 de 2011 ya no se establece este término de caducidad, por lo que la Administración está en la posibilidad de demandar sus propios actos, en cualquier tiempo.

Ahora bien el literal d) del numeral 2° del Artículo 164 CPACA, establece: *Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales*

A juicio de esta Sala si bien es cierto se establece el término de cuatro meses para la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto también es que el legislador previó que esta norma puede ser objeto de excepciones, siendo una de ellas la del literal c) del numeral 1° ídem, que prevé: *“Oportunidad para presentar la demanda: La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: (...) c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”*.

Por tanto, el anterior supuesto normativo al permitir que la demanda pueda ser interpuesta en cualquier tiempo, no excluyó de esta posibilidad las acciones de lesividad incoadas por la propia Administración, con más veras cuando lo que se pretende es garantizar el mantenimiento del orden normativo en casos en que deben ser antepuestos valores de mayor valía, como el de la moralidad administrativa cuando se acredite que el acto administrativo fue obtenido a través de medios fraudulentos, por lo que el paso del tiempo no puede ser una cortapisa que impida su control de legalidad.

2.3. Hechos probados

Del acopio probatorio allegado al expediente, se encuentran acreditados los siguientes hechos:

2.3.1. La señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía, al momento de la interposición de la presente demanda, se encontraba vinculada laboralmente con el Municipio de Medellín, relación laboral que inició el día 3 de mayo de 1988 fecha en que tomó posesión del cargo de Auxiliar de Archivo en el Grupo Archivo de la Sección Industria y Comercio del Departamento de Impuestos de la Secretaría de Hacienda municipal. Es decir que para el año 2013 cuando se interpuso la demanda, llevaba 25 años de servicio público¹⁵.

2.3.2. Solicitud de empleo del 29 de abril de 1988 para el cargo de Auxiliar de Archivo en la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, en el que a manuscrito la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía consignó que había adelantado los siguientes estudios: primarios en la Escuela Luis López de Mesa en Medellín hasta quinto año y en el Instituto Departamental IDEM en el municipio de Cocorná Antioquia hasta 9° grado¹⁶.

2.3.3. Certificado N° 0698 sin fecha, expedido por el Instituto Departamental de Enseñanza Media del municipio de Cocorná Antioquia, que acredita que la alumna Zuly del Socorro Paniagua Mejía cursó y aprobó en ese plantel los estudios correspondientes al grado noveno de bachillerato, durante el año lectivo de 1986¹⁷.

2.3.4. Solicitud de inscripción en carrera administrativa según la Ley 27 de 1992, efectuada el 29 de diciembre de 1993 por la funcionaria Paniagua Mejía al Departamento Administrativo de la Función Pública, Comisión Nacional del Servicio Civil, para el empleo denominado Auxiliar Administrativo¹⁸.

2.3.5. Oficio del 12 de abril de 1994 suscrito por la Secretaria de la Comisión Seccional del Servicio Civil del Departamento de Antioquia, en el que le informó a la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía que mediante Resolución N° 443 del 8 de abril de 1994 fue inscrita en la carrera administrativa en el empleo de Auxiliar Administrativo.

2.3.6. Oficio 201200328602 del 2 de agosto de 2012 dirigido a la Institución Educativa Cocorná por la Unidad de Talento Humano del Municipio de Medellín, mediante el cual le solicitó reconfirmara si la información suministrada por la señora Zuly Paniagua, en el sentido de que en dicha institución había cursado el grado 9° de bachillerato en el año 1986, se ajustaba a la realidad o no¹⁹.

2.3.7. Oficio del 9 de agosto de 2012 dirigido a la Unidad de Talento Humano por la Rectora de la Institución Educativa Cocorná Antioquia, en el que informó que la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía no aparece registrada en el libro de calificaciones²⁰.

2.3.8. Oficio 201200508032 del 16 de noviembre de 2012 dirigido a la Líder del Programa Unidad Administración Planta de Empleos Secretaría de Servicios Administrativos del Municipio de Medellín, por la profesional de la Unidad Administración de Talento Humano, mediante el cual solicitó informara cuáles eran los requisitos de estudio exigidos para ingresar al empleo Auxiliar de Archivo, para el día 3 de mayo de 1988²¹.

2.3.9. Oficio 201200529558 del 28 de noviembre de 2012 suscrito por la Líder del Programa Unidad Administración Planta de Empleos Secretaría de Servicios Administrativos del Municipio de Medellín, mediante el cual respondió que los requisitos necesarios para posesionarse en el empleo Auxiliar de Archivo, con código de empleo 29521 en la Secretaría de Hacienda para el día 3 de mayo de 1988 eran: Estudios: Bachillerato Clásico, Técnico o Comercial y Experiencia: Hasta seis (6) meses en labores afines a las funciones del cargo²².

2.3.10. Auto N° 01 del 23 de enero de 2013 *“Por medio del cual se ordena la apertura de Averiguaciones Administrativas en relación con la veracidad de los documentos de estudio aportados por un servidor público del Municipio de Medellín”*, suscrito por los profesionales de la Subsecretaría de Talento Humano (E) y por la Líder del Proyecto Administrativo de la Unidad de Administración de Talento Humano del Municipio de Medellín, mediante el cual se ordenó apertura de averiguaciones administrativas en relación con los documentos e información aportados por la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía²³.

2.3.11. Versión libre y espontánea rendida por la servidora pública Zuly del Socorro Paniagua Mejía llevada a cabo el día 1° de febrero de 2013, diligencia en la que reconoció no haber cursado el grado 9° de bachillerato en la Institución Educativa del municipio de Cocorná Antioquia²⁴.

2.3.12. Oficio del 7 de marzo de 2013 mediante el cual el Municipio de Medellín le solicitó a la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía su consentimiento expreso para revocar los actos administrativos de nombramiento y posesión de los decretos números 127 de 1988, 327 de 1992, 1574 de 2006 y 174 de 2010. En forma expresa al final del escrito la servidora manifestó con una X que NO autorizaba a la Administración Municipal para revocar los actos administrativos de su nombramiento y posesión²⁵.

2.4. Caso concreto

El Municipio de Medellín en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende la declaratoria de nulidad de los cuatro actos administrativos demandados, los cuales consideró adolecen de nulidad por cuanto el Decreto 127 del 17 de marzo de 1988, mediante el cual fue nombrada la servidora Zuly Paniagua para ocupar el empleo de Auxiliar de Archivo en el Grupo Archivo de la Secretaría de Hacienda, no obstante el incumplimiento de uno de los requisitos exigidos -estudio- por lo que nunca debió haber sido posesionada ni vinculada a dicha entidad territorial.

El Tribunal Administrativo de Antioquia negó las súplicas de la demanda, al considerar que no encontró probada la ilegalidad del Decreto 127 de 1988 ni de los actos administrativos expedidos con posterioridad -que fueron demandados con fundamento en la ilegalidad del acto inicial-, por cuanto no se logró acreditar la existencia de cuáles eran los requisitos que la Administración le debió haber exigido a la demandada, a efectos de ser nombrada y posesionada en el empleo para dicha fecha, como quiera que dichos requisitos no se encuentran consignados en el Acuerdo 89 de 1987 como lo invocó la demandante.

Adujo también el *a quo* “no puede deducirse que con la presentación de un diploma falso, la demandada pretendiera probar tales requisitos. De tal manera que si bien la presentación de un documento falso es una conducta reprochable, su presentación para estos efectos resulta inocua por cuanto no se probó que con él se pretendieran probar los requisitos para el cargo. En este orden de ideas, no se encuentra probada la ilegalidad del Decreto N° 127 de 1988 del 17 de marzo de 1988 por violación del Acuerdo 89 de 1987 y en consecuencia tampoco pueden predicarse violadas las normas constitucionales invocadas”.

La apoderada del Municipio de Medellín inconforme con esta decisión, solicitó la revocatoria del fallo impugnado al considerar que la primera instancia efectuó una interpretación errada de los fundamentos de derecho invocados en la demanda, como quiera que no cabe duda que es el Acuerdo 89 de 1987, el acto administrativo vigente en materia laboral que provee el Manual de Funciones de la entidad territorial para el año 1988, que en el Artículo 43 establece las equivalencias entre estudio y experiencia, en caso de que el aspirante al cargo no cumpliera alguno de los requisitos.

Así mismo reprochó que la primera instancia no valoró el oficio del 28 de noviembre de 2012 expedido por la Subsecretaría de Talento Humano del Municipio de Medellín, que certificó cuáles eran los requisitos necesarios para posesionarse en el empleo Auxiliar de Archivo, para el día 3 de mayo de 1988.

Analizado el anterior devenir fáctico y procesal de cara al material probatorio allegado a la luz de la sana crítica y de la jurisprudencia relacionada en precedencia y de la que será citada en adelante, esta Sala anuncia desde ya que la decisión del *a quo* será revocada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

2.4.1. En cuanto a la caducidad de la acción de lesividad

En punto a este asunto, la Sala se abstendrá de efectuar comentario alguno por cuanto los argumentos efectuados en este sentido por la primera instancia favorecen a la parte demandante, al considerar que la acción de lesividad en la modalidad de nulidad y restablecimiento del derecho, incoada en el presente caso por la Administración de Medellín en contra de los actos acusados, era demandable en cualquier momento mientras dichos actos estuvieran surtiendo efectos jurídicos, por el hecho de que fue expedido el primero de los actos, presuntamente mediante la comisión del delito de falsedad. Fue por esta razón que declaró no probada la excepción de caducidad de la acción.

Como quiera que esta determinación en cambio de perjudicar, favorece los intereses de la parte demandante, no existe motivo de controversia frente al cual esta instancia deba emitir pronunciamiento.

2.4.2. En cuanto al incumplimiento de los requisitos exigidos para ocupar el cargo de Auxiliar de Archivo. Fundamento normativo violado por el acto de nombramiento Decreto 127 del 17 de marzo de 1988.

Se observa que la providencia adoptada por la primera instancia centró el debate jurídico en la supuesta ausencia del acto administrativo en el que se encontraban señalados los requisitos exigidos para ocupar el empleo para el cual fue nombrada y luego posesionada la señora Zuly Paniagua, toda vez que la apoderada de la entidad territorial no sustentó en debida forma cuál era el acto administrativo que los consignaba, en vista de que la norma invocada esto es el Acuerdo 89 de 1987, no los menciona.

Esta determinación desde ningún punto de vista resulta admisible para la Sala, con fundamento en dos razones: en primer lugar, porque desconoció la noción de empleo público prevista en el Artículo 122 de la Constitución Política que prevé²⁶, que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y que, para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto. En segundo término, por cuanto dicha postura del *a quo* antepuso un aspecto formal frente a uno de fondo como lo es el del ingreso o vinculación de una persona a la administración pública, a través de medios ilegales como lo es el suministro de un documento falso, desconociendo el Artículo 228 *ídem*²⁷.

Por tanto, al margen de que los requisitos exigidos para el cargo al que aspiraba la servidora Zuly Paniagua se encontraran o no consignados en el Acuerdo 89 de 1987 o en cualquiera otro acto administrativo, lo cierto es que no puede pregonarse como lo hizo el fallo impugnado la supuesta inexistencia de los requisitos para desempeñar el cargo de Auxiliar de Archivo, cuando lo cierto e indiscutible es que en el presente caso se acreditó que la señora Zuly Paniagua logró dicho nombramiento mediante el Decreto 127 del 17 de marzo de 1988, pero con fundamento en el aporte de un documento falso como lo fue una certificación de estudios.

Siendo ello así, la Sala lamenta que la primera instancia hubiera justificado como limitante de su decisión, el carácter de “justicia rogada” que

tiene esta jurisdicción, razón por la cual el control de legalidad de los actos acusados, lo circunscribió en verificar si se había violado el Acuerdo 89 de 1987 conforme al concepto de violación esgrimido por la parte actora.

Esta postura evidencia un excesivo rigorismo procesal, que atenta contra el principio de prevalencia del derecho sustancial frente al formal en los términos del Artículo 228 de la Constitución Política, por cuanto este tipo de defectos como el de invocar como transgredida en forma errónea una disposición legal, que en todo caso por su contenido puede ser identificable por el juez contencioso a través de otros medios de prueba, o porque el concepto de la violación fue insuficiente en su argumentación pero que sí resulta comprensible para el operador judicial, no resultan ser argumentos suficientes para justificar la desestimación del cargo de nulidad incoado por el Municipio de Medellín.

Por ello en el presente caso, el fallador de primera instancia erró en su decisión, dejando de lado el verdadero fondo del asunto que no es otro - se insiste-, la vinculación de la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía al servicio público en el Municipio de Medellín, mediante un procedimiento ilegal del cual se tuvo conocimiento con el transcurso del tiempo, hecho que en todo caso no puede pasar inadvertido y menos aún, ser convalidado por la administración de justicia.

Analizados los argumentos del fallo impugnado, respecto de la supuesta ausencia de requisitos, el *a quo* adujo que en los Artículos 40 y 43 del Acuerdo 89 de 1987 y en el resto del articulado, no se establecen los requisitos exigidos para ocupar el cargo en el que fue nombrada la servidora Zuly Paniagua, como quiera que mediante este acto se reguló la modificación de la estructura salarial y el nuevo sistema de evaluación de oficios en el municipio de Medellín, pero que este acuerdo no contiene el manual de funciones y competencias laborales, que incluyeran los requisitos para el empleo objeto de análisis.

Pues bien, el Acuerdo Número 89 del 28 de diciembre de 1987 *“Por medio del cual se modifica la estructura salarial y se establece un nuevo sistema de evaluación de oficios en el municipio de Medellín”*, proferido por el Concejo de Medellín acordó en el Artículo 40 el siguiente supuesto normativo²⁸:

“ESFUERZO FÍSICO. Descripción: Este subfactor mide el esfuerzo muscular que requiere el puesto de trabajo.

La medición de este subfactor implica tener presentes estos aspectos: a. El peso de los objetos; b. El tipo de objetos que se manejan; c. Las posturas que se adopten; d. La duración del esfuerzo durante la jornada. Este subfactor identifica de este modo el esfuerzo físico que se debe realizar para ejecutar las labores del cargo. (...)”

En efecto según la norma transcrita resulta de bulto que no alude a ningún requisito para acceder al cargo de Auxiliar de Archivo en el Grupo de Archivo, Sección Industria y Comercio, Departamento de Impuestos de la Secretaría de Hacienda, cargo en el que fue nombrada la servidora mediante el Decreto 127 del 17 de marzo de 1988.

Por su parte en el Artículo 43 el Acuerdo 89 de 1987 dispuso:

“EQUIVALENCIA ENTRE ESTUDIO Y EXPERIENCIA.

Si el funcionario designado para un empleo no reúne los requisitos exigidos de estudios y experiencia podrán establecerse las siguientes equivalencias:

(...)

Igualmente para los empleados de mecanografía, secretario, secretario ejecutivo y demás cargos con denominaciones afines o similares podrán establecerse las siguientes equivalencias:

1. El diploma de bachillerato técnico o comercial por el diploma comercial y dos años de experiencia.
2. El diploma de bachillerato comercial por aprobación de la educación básica secundaria y curso de 250 horas relacionadas con las funciones del cargo.

La capacitación en el SENA podrá ser requisito para el desempeño de empleos, de acuerdo con las siguientes equivalencias:

1. El certificado de aptitud profesional en el modo de formación “Aprendizaje” serán equivalentes a tres años de educación media o tres años de experiencia.
2. El certificado de aptitud profesional en el modo de “Complementación”, será equivalente al diploma de educación media o a cuatro años de experiencia.
3. El certificado de aptitud profesional en el modo de formación “Técnica”, será equivalente a tres años de estudios superiores o a seis años de experiencia.

Los certificados de aptitud profesional deben estar relacionados con las funciones el cargo.

(...)”

En efecto, este aparte normativo del Acuerdo 89 de 1987 desarrolla el tema de las equivalencias entre estudio y experiencia, pero no señala los requisitos particulares del cargo Auxiliar de Archivo ni de ningún otro empleo de la planta de personal del Municipio de Medellín para el año 1988. Sin embargo, no se puede desconocer que el Artículo 43 *ídem*, sí tiene pertinencia y aplicabilidad con el caso en estudio, como quiera que la aspirante al empleo Auxiliar de Archivo, no reunía el requisito del estudio al no contar para dicha época con el título de bachiller exigido para dicho cargo.

Por tanto, si bien es cierto en este Acuerdo 89 de 1987 no se establecen los requisitos para el cuestionado empleo, lo cierto es que dicha omisión se encuentra subsanada con la copia del Manual de Funciones aportado al expediente y que el Tribunal de primera instancia debió haber valorado con mayor rigurosidad de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

Es así como, mediante el oficio 201200529558 del 28 de noviembre de 2012²⁹, la entidad demandante certificó que los requisitos necesarios para posesionarse en el empleo Auxiliar de Archivo, con código de empleo 29521, en la Secretaría de Hacienda Municipal para el día 3 de mayo de 1988 (fecha en que se posesionó en este mismo empleo la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía), eran:

Estudios: Bachillerato Clásico, Técnico o Comercial.

Experiencia: Hasta seis (6) meses en labores afines a las funciones del cargo.

Pero lo más importante y que fue inobservado por el *a quo*, fue que mediante este mismo oficio adjuntó en dos folios (63-64), el aparte respetivo pues no suministró la totalidad, del “Manual de Funciones, requisitos y competencias laborales y evaluación de oficios”, que corresponde al documento proferido por el MUNICIPIO DE MEDELLÍN, DIVISIÓN DE ORGANIZACIÓN Y SISTEMAS, DEPARTAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS, CÓDIGO DE OFICIO: 29251 NOMBRE DEL OFICIO: AUXILIAR DE ARCHIVO, FUNCION BÁSICA: (...) FUNCIONES ESPECÍFICAS: (...) REQUISITOS PARA DESEMPEÑAR EL CARGO: ESTUDIOS: Bachillerato Clásico, Técnico o Comercial. EXPERIENCIA: Hasta seis (6) meses en labores afines a las funciones del cargo. PUNTAJE: (...) CATEGORÍA: (...) DECRETO O ACUERDO DE CREACIÓN DEL CARGO: Acuerdo 33 de 1981; Decreto 676 de 1981; Acuerdo 87 de 1987 (y otro Acuerdo que es ilegible su identificación)”³⁰

De tal suerte que viene a ser este documento que contiene el Manual de Funciones, requisitos y competencias laborales y evaluación de oficios, el acto que resultó violentado por la propia Administración Municipal, al haber nombrado a la demandada mediante el Decreto 127 del 17 de marzo de 1988, sin el lleno de los requisitos que debía cumplir para dicho momento a saber: título de Bachillerato Clásico, Técnico o Comercial. En todo caso esta determinación la adoptó la demandante con el convencimiento de que su actuar estaba desprovisto de vicio alguno, al desconocer la alteración de la verdad en el certificado aportado por la señora Zuly Paniagua, dada la buena fe que se debe pregonar en la actuación de las personas.

Por tanto, lo que se evidencia es que el *a quo* se equivocó al efectuar la valoración del oficio de Talento Humano que obra a folio 62 del expediente, cuando afirmó que a pesar de haberse anunciado que se adjuntaba el Manual de Funciones “*sin embargo no se aporta un documento con tal contenido*”, pues precisamente dicho documento en dos folios 63-64, es el que corresponde al Manual de Funciones, requisitos y competencias laborales y evaluación de oficios del Municipio de Medellín, para el cargo Auxiliar de Archivo en la Secretaría de Hacienda municipal para el año 1988.

Así mismo se destaca que no se puede confundir el acto de creación del cargo, que para el caso del empleo Auxiliar de Archivo no cabe duda alguna es el Acuerdo 87 de 1987, ya que en forma categórica así lo consignó el decreto de nombramiento objeto de demanda³¹, con el acto en el que se enlistan los requisitos exigidos para ocupar dicho cargo, los cuales aparecen en el Manual de Funciones y competencias laborales, aportado al expediente por la demandante.

Según lo expuesto a juicio de esta instancia, la parte actora sí logró acreditar el fundamento normativo y el concepto de violación que resultó vulnerado por el propio Municipio de Medellín, en vista de que como bien lo afirmó en la apelación, era el Acuerdo 89 del 28 de diciembre de 1987 la normatividad aplicable al caso concreto, “*pues era el Acuerdo vigente en materia laboral, que provee el Manual de Funciones de la entidad para la época.*”

De allí que si bien es cierto son normativas distintas el Acuerdo 89 de 1987 y el Manual de Funciones del Municipio de Medellín para el año 1988, lo cierto también es que este acto se profirió con fundamento en el primero, aunado a que además también resultó transgredido el Artículo 43 del Acuerdo 89, en la medida en que a la señora Zuly del Socorro, le fue aplicada en su favor para poder ser nombrada por el municipio, el supuesto de la equivalencia del estudio por la experiencia precisamente ante el incumplimiento del requisito de escolaridad, ya que no era bachiller en ninguna de sus modalidades clásico, técnico ni comercial.

2.4.3. En cuanto a la existencia del documento falso mediante el cual se acreditó el cumplimiento del requisito de escolaridad

En punto a la prueba que acredita la existencia del documento falso aportado por la demandada, resulta por demás desacertada la interpretación del fallador sobre este hecho al restarle la trascendencia que dicha circunstancia ameritaba. No de otra forma se puede censurar la siguiente consideración “*si bien la presentación de un documento falso es una conducta reprochable, su presentación para tales efectos resulta inocua por cuanto no se probó que con él se pretendieran probar los requisitos para el cargo*”.

Resulta ilógica a todas luces la deducción efectuada por el *a quo*, en el sentido de que la presentación de la certificación académica falsa resultaba inocua, como quiera que, a juicio de esta Sala, resulta evidente que sí tenía como propósito pretender acreditar a toda costa, el cumplimiento de los requisitos académicos para el cargo al que aspiraba la señora Zuly Paniagua, por cuanto ni siquiera para dicha fecha había cursado el noveno grado de bachillerato. De tal suerte que además de obtener una certificación alejada de la realidad, la utilizó para lograr sus intereses, acto por demás de ilegal violatorio también del ordenamiento penal y disciplinario. Esta inferencia lógica fue omitida por el fallador de

primera instancia.

Acreditan la certificación de escolaridad adulterada, las siguientes pruebas:

i) Formato de SOLICITUD DE EMPLEO en el Municipio de Medellín para la Secretaría Hacienda cargo Auxiliar de Archivo, llenado a manuscrito por la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía en el que en la casilla de estudios y establecimiento consignó: SECUNDARIOS Instituto Departamental Idem Cocorná Antioquia Año aprobado 9°. ³²

ii) Certificado N° 0698 sin fecha expedido por el Instituto Departamental de Enseñanza Media de Cocorná Antioquia según el cual, la alumna ZULY DEL SOCORRO PANIAGUA MEJÍA, cursó y aprobó en este plantel los estudios correspondientes al grado NOVENO (IX) de Bachillerato, durante el año lectivo de 1986, obteniendo las siguientes calificaciones e intensidad horaria (sic) a continuación se expresa (...) ³³

iii) Comunicación del 9 de agosto de 2012 expedida por la Rectora de la Institución Educativa Cocorná Antioquia en la que respondió lo siguiente ³⁴:

“En atención a oficio 201200328602 de fecha agosto 2 de 2012, sobre la Sra. ZULY DEL SOCORRO PANIAGUA MEJÍA, con c.c. 43.665.862, de quien se solicita corroborar estudios correspondientes al grado noveno de Básica Secundaria durante el año 1986, me permito manifestar que la citada señora no aparece registrada en el libro de calificaciones.

Es de anotar que el folio N° 146 del dicho libro de calificaciones de 1986, aparece anulado; en el mismo libro de calificaciones (año lectivo 1986), el grado 9° de Básica Secundaria inicia con el número de folio 421 hasta el número de folio 510 de un estudiante y al finalizar el libro aparecen las últimas 5 hojas en estado anulado.

En el “certificado” de la señora Zuly, observo además, que al pie de las firmas del rector ARGEMIRO PAREJA ARISTIZÁBAL y LUCÍA VILLEGAS DE SERNA Secretaria, aparecen los números de cédula de ciudadanía que no concuerdan con los registrados en los libros; siendo además la cédula de ciudadanía del rector de otro sitio y no de Medellín como quiere darse a entender en el “certificado” aportado por la señora.

Atentamente,

MARÍA VICTORIA ESTRADA CASTAÑEDA

Rectora”

Por tanto, las anteriores pruebas acreditan tanto la existencia como el uso de la certificación académica falsa por parte de la servidora pública demandada.

En cuanto a la aceptación de la responsabilidad en este hecho por parte de la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía, llama también la atención de esta instancia que el Tribunal Administrativo de Antioquia no le hubiera dado valor, a la versión libre y espontánea rendida el 1° de febrero de 2013 por la demandada, en la averiguación administrativa adelantada por el Municipio de Medellín, previa la interposición del presente control de legalidad, en la que reconoció y aceptó el cargo endilgado, en los siguientes términos ³⁵:

“PREGUNTADO: sírvase informar si el certificado que se le pone de presente emitido por el Instituto de Enseñanza Media de Cocorná Antioquia en el que se informa que usted cursó y aprobó el grado noveno durante el año lectivo de 1986, fue el aportado por usted para acreditar el requisito de estudio para acceder al cargo de Auxiliar de Archivo de la Secretaría de Hacienda. RESPONDE: Sí. Se pone de presente que una vez consultada la Institución Educativa de Cocorná dicha Institución informó: ‘...el folio 146 de dicho libro de calificaciones de 1986 aparece anulado; en el mismo libro de calificaciones (año lectivo de 1986) el grado noveno de básica secundaria inició con el número de folio 421 hasta el número de folio 510’. Además se comunicó: ‘...el “certificado” de la señora Zuly, observo además, que al pie de las firmas del rector ARGEMIRO PAREJA ARISTIZÁBAL y LUCÍA VILLEGAS DE SERNA Secretaria, aparecen los números de cédula de ciudadanía que no concuerdan con los registrados en los libros...’. PREGUNTADO: Frente a la inconsistencia evidenciada respecto del certificado anexado como requisito de estudio sírvase informar qué tiene que decir al respecto. RESPONDE: Estoy de acuerdo que no cursé el grado noveno en esa institución. Igual terminé mis estudios de grado 6 a 11 en la Remington, hice la validación con el apoyo del Municipio de Medellín en 1998. PREGUNTADO: Tiene algo más que aportar a la diligencia. RESPONDE: Obré de buena fe ya que la situación económica de mi casa no estaba bien, entonces me dieron la oportunidad de ingresar al Municipio.”

No cabe duda acerca de la aceptación de responsabilidad de la señora zuly del Socorro Paniagua Mejía en la existencia y el uso que le dio a la supuesta certificación académica, que sin duda contenía una información contraria a la realidad por lo que se está ante un documento falso, cuyo cometido u objetivo no era otro que el de acreditar el cumplimiento del requisito académico del cual carecía, con tal de poder ingresar a laborar en la administración municipal de Medellín.

Y es que el argumento esgrimido por la demandada en la diligencia de versión libre, en el sentido de que si bien es cierto ella no había cursado el grado noveno en la Institución Educativa de Cocorná, pero que ya había terminado sus estudios del grado 6° al 11 en la Remington en donde hizo la validación del bachillerato con el apoyo del Municipio de Medellín en 1998, es una justificación que no es compartida en sede de segunda instancia.

Lo anterior, por cuanto el juicio de legalidad que se está haciendo, es respecto del cuestionamiento del acto de nombramiento de la demandada

mediante el Decreto 127 del 17 de marzo de 1988, previo a la fecha de su expedición de cara al incumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo. Por manera tal que el hecho de que la demandada hubiera obtenido el lleno de los requisitos en el año 1998, es decir, luego de diez años de haber sido nombrada y posesionada, es un despropósito que no se puede aceptar.

En el mismo sentido, pierde solidez el argumento esgrimido por el defensor de la demandada quien afirmó en la contestación de la demanda, que la señora Paniagua Mejía *“ha actuado limpia y transparentemente frente a su empleador, y una vez más ha saneado su deficiencia en los estudios”* porque se había graduado en el año 1998 como bachiller en la Escuela Remington. Lo anterior, por cuanto pierde de presente el señor profesional del derecho, que los vicios de ilegalidad se analizan, previo al momento de la expedición del acto acusado, en este caso, al predicarse su nulidad en vista de que se expidió contrariando el ordenamiento legal y con fundamento en un documento falso.

De tal suerte que el Acta N° 005 del 11 de diciembre de 1998 mediante la cual la Escuela Remington concedió a Zuly del Socorro Paniagua Mejía el título de Bachiller Académico³⁶, no puede ser admitida como un saneamiento de la falencia del requisito académico exigido para el momento de la posesión del cargo en el que fue nombrada y posesionada el 17 de marzo de 1988, es decir diez años atrás, argumento defensivo esgrimido por el defensor de la funcionaria.

Tampoco es de recibo por esta instancia, la supuesta convalidación del requisito académico exigido (bachiller comercial), como lo pretende la parte defensora apelando a la certificación 2116 expedida el 20 de noviembre de 2009 por el Instituto Tecnológico Metropolitano Institución Universitaria adscrita a la Alcaldía de Medellín, según la cual: *“ZULY DEL SOCORRO PANIAGUA MEJÍA, C.C.. N° 43.665.862, cursó y aprobó en esta Institución dos ‘Quimestres’ de CAPACITACIÓN COMERCIAL durante 1985 y 1986”*.³⁷

Lo anterior por dos razones: i) por cuanto la Sala desconoce cuál es la intensidad horaria que tiene un “quimestre”, es más consultado su significado éste no se pudo establecer, ii) en todo caso resulta evidente que esta certificación no acreditó que la señora Zuly Paniagua hubiera obtenido el título de “Secretaría Comercial”, pues es enfática en consignar que apenas fueron cursos de capacitación comercial y, iii)

porque esta certificación se debe analizar de manera armónica con el oficio N° 0519 del 28 de abril de 1988, mediante el cual el Jefe del Departamento de Organización y Métodos de la Alcaldía de Medellín, le informó a la funcionaria del Grupo de Técnica en Selección y Enganche de dicha entidad territorial, lo siguiente³⁸:

“En cuanto a la señorita ZULY DEL S. PANIANGUA MEJÍA, si acredita que realizó el curso de Secretariado Comercial, le compensa los dos años de Bachillerato que le faltan para reunir los estudios que requiere el cargo Auxiliar de Archivo”

Es pues con fundamento en la anterior prueba que a juicio de esta Sala, se acreditan los siguientes hechos irrefutables: i) que la administración municipal era consciente de la falta del cumplimiento del requisito académico título de Bachiller exigido a la aspirante Paniagua Mejía, para ocupar el cargo de Auxiliar de Archivo; ii) que la conjunción “si” en este caso no es afirmativa pues no lleva la tilde sino que tiene una acepción de “condicionamiento”, en el sentido de que debía verificarse la aprobación del curso de Secretariado Comercial, para compensar los dos años de educación bachiller grados décimo y once, que le faltaban a la aspirante al cargo; iii) que ante esta falencia, fue que la aspirante suministró la certificación académica adulterada que la acreditaba de haber cursado el grado noveno; iv) que la demandada al ni siquiera haber cursado tampoco este grado de escolaridad, fue que validó su bachillerato completo grados sexto al once en el Instituto Remington y, v) que ante la ausencia del requisito académico, fue que la demandante aplicó el Artículo 43 del Acuerdo 89 de 1987 relativo a la convalidación entre estudio y experiencia.

Siendo ello así, resulta incuestionable que el decreto de nombramiento de la señora Zuly Paniagua, nació a la vida jurídica viciado de nulidad al estar respaldado en la información consignada en el formato solicitud de empleo y en virtud de la certificación de estudios falsa del grado noveno de bachillerato, de allí que el municipio hubiera aplicado la convalidación entre estudio y experiencia debido al bachillerato incompleto que había cursado la demandada.

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, esta Sala revocará la decisión de la primera instancia, para en su lugar, declarar la nulidad del Decreto 127 del 17 de marzo de 1988, dada su expedición irregular, al no verificar la administración del Municipio de Medellín, la autenticidad de la certificación académica aportada por la demandada con la cual supuestamente acreditó el cumplimiento de los requisitos legales para acceder al empleo de Auxiliar de Archivo, circunstancia ésta que se dio debido a la inducción en error de la demandada al suministrar una certificación académica falsa.

2.5. Respecto del restablecimiento del derecho

Fue enfática la parte actora en las pretensiones de la demanda, en solicitar se ordene a título de restablecimiento del derecho la desvinculación de la demandada del Municipio de Medellín y la devolución de las sumas de dinero pagadas por la administración, durante su vinculación laboral.

Para dilucidar este punto, la Sala tendrá de presente los siguientes supuestos: el Decreto 127 del 17 de marzo de 1988, que por la presente providencia se declarará nulo, fue expedido en vigencia de la Constitución Política de 1886 que en el Artículo 63 establecía: *No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o en reglamento*, como se observa esta norma fue reproducida en los mismos términos por el Constituyente de 1991 en el Artículo 122 de la Carta Política.

El empleo Auxiliar de Archivo para el que fue nombrada la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía, corresponde a un cargo de carrera de la rama ejecutiva del nivel territorial, que fue en su momento efectuado mediante un nombramiento ordinario consignado en el Decreto 127 del 17 de marzo de 1988.

La servidora pública Zuly del Socorro solicitó al Departamento Administrativo de la Función Pública Comisión Nacional del Servicio Civil, su inscripción en carrera administrativa el 20 de diciembre de 1993³⁹, petición que le fue respondida por dicha entidad mediante oficio del 12 de abril de 1994 mediante el cual le informó que a través de la Resolución N° 443 del 8 de abril de 1994, fue inscrita en la carrera administrativa en el empleo de Auxiliar Administrativo⁴⁰.

De acuerdo con lo anterior, en el presente caso operó en favor de la demandada, la inscripción automática a la carrera administrativa, supuesto que fue prohibido luego del pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante sentencia C-030 del 30 de enero de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía, al declarar la inexequibilidad de los Artículos 5° y 6° de la Ley 61 de 1987 y 22 de la Ley 27 de 1992. En todo caso, el fallo judicial respetó las situaciones jurídicas consolidadas hasta antes de enero de 1997, por tanto, se asume que la demandada ocupa un empleo en carrera administrativa.

Ahora bien, en el formulario de solicitud de inscripción en carrera administrativa, la funcionaria pública consignó que nació en Bello Antioquia el día 11 de septiembre de 1967, lo cual evidencia, que a la fecha de expedición de este fallo, la señora Zuly Paniagua no ha cumplido 54 años de edad.

Así mismo obra certificación laboral del 6 de marzo de 2013 expedida por el Municipio de Medellín, mediante la cual informó que la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía labora al servicio de la entidad territorial desde el 3 de mayo de 1988 y, que a la fecha ocupa el cargo de Auxiliar Administrativo de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos⁴¹.

De acuerdo con las anteriores pruebas, esta Sala observa que, a la fecha de proferirse la presente providencia, se presume que la funcionaria demandada ocupa un empleo de carrera administrativa en la entidad territorial municipal, con más de treinta y tres (33) años de servicios, contados desde el 3 de mayo de 1988 y que no ha cumplido 54 años de edad, por lo que no se puede pregonar la condición de estabilidad reforzada de la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía, en vista de que le falta la edad para adquirir su pensión de vejez⁴².

En virtud de la declaratoria de nulidad del Decreto 127 del 17 de marzo de 1988, el retiro de la demandada del Municipio de Medellín opera de manera automática, como quiera que la vinculación con la entidad territorial la obtuvo con fundamento en un documento falso, que no puede ser tenido como fuente de derecho. Así las cosas, de esta manera se está reconociendo el restablecimiento del derecho deprecado por la parte actora, quien solicitó en forma expresa la desvinculación de la demandada de la entidad territorial.

Por otra parte, en lo que respecta a la segunda pretensión de la demanda deprecada a título de restablecimiento del derecho, consistente en la devolución de las sumas de dinero pagadas por el municipio durante la relación laboral, la Sala a pesar de advertir la mala fe en la actuación de la demandada, no puede pasar inadvertido que también la entidad demandante incurrió en su propia culpa, al haber dejado de verificar la autenticidad de los documentos aportados al momento del ingreso de la empleada pública en el año 1988, cometido que estaba en la obligación de haber verificado con posterioridad.

En cuanto a esta situación, la Sala tendrá como derrotero las consideraciones esgrimidas por la Subsección A de esta misma Sección, relacionadas con las consecuencias jurídicas de la teoría de la compensación de culpas, respecto de la improcedencia para la devolución de dineros.

Al respecto resultan ilustrativos los siguientes argumentos que son ahora compartidos, dada la similitud con el caso *sub judice*⁴³:

“Con fundamento en lo preceptuado en el Artículo 2357 del Código Civil⁴⁴, esta Corporación ha entendido que cuando la víctima ha propiciado de manera parcial con su conducta, activa u omisiva, el resultado dañino, lo procedente es la reducción de la indemnización del daño en el porcentaje en el que su actuar haya sido determinante para su producción. En efecto, para declarar acreditada la concausa la Sección Tercera del Consejo de Estado⁴⁵ ha señalado lo siguiente:

(...)

En este sentido, en los casos en que en la relación entre el acto u omisión del agente estatal, interfiere una acción u omisión culposa por parte de la víctima, se presenta la figura jurídica que se ha denominado compensación de culpas, esto es, opera una concurrencia en la producción del daño, por lo que debe hablarse de compensación de responsabilidades o de consecuencias reparadoras.

Ahora si bien es cierto, esta figura ha sido desarrollada y aplicada en la jurisprudencia de esta jurisdicción dentro del medio de control de reparación directa, la Sala considera que como se analizó previamente, la misma se encuentra regulada en el Código Civil, y, dadas las implicaciones especiales de este proceso, es procedente dar aplicación en el *sub lite*.

En efecto, en el *sub lite* se demostró que la señora Martha Lucía Patiño Gutiérrez se vinculó al ente territorial desde el 21 de mayo de 1993 (folio 25) y fue retirada del servicio con ocasión de la medida de suspensión provisional dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante providencia del 2 de mayo de 2014 (folios 191 a 195), en este sentido, prestó sus servicios por más de 20 años.

Asimismo se probó dentro del plenario que el documento que aportó la demandada para vincularse a la Secretaría de Gobierno del municipio de Medellín, era apócrifo y por tanto no cumplió con los requisitos legales mínimos para desempeñar los empleos que ejerció, de ahí que la administración solicite la reparación del perjuicio causado con ocasión de dicha conducta.

De esta forma, la buena fe que se presume respecto del particular, en este caso la señora Patiño Gutiérrez se encuentra claramente desvirtuada,

en razón a que la intención de la demandada al presentar un documento falso era engañar a la administración y la hizo incurrir en la expedición de actos administrativos por medios ilegales.

En este sentido, la Ley⁴⁶ y la jurisprudencia⁴⁷ han entendido que no hay lugar a la devolución de las sumas recibidas a título de mesada cuando fueron percibidas de buena fe, no obstante en este caso dicha presunción quedó desvirtuada, por lo que en principio sería dable ordenar la devolución de las sumas pagadas a la demandada por parte de la administración, sin embargo, es innegable que ha transcurrido un tiempo considerable entre la vinculación y la iniciación del procedimiento para revocar la decisión de la administración, lo cual hace desproporcionada la medida solicitada.

Ahora bien, se advierte que las partes tenían el deber de obrar de forma correcta y con apego a la ley, conducta que como se probó, no atendió la demandada, pero también, puede observarse la desidia de la administración, dado que no cumplió con todos sus deberes y solo los ejerció hasta el año 2012, por tal motivo, la erogación injustificada se causó por su negligencia.

Bajo dicho entendido, el tiempo tan extenso entre un evento (vinculación de la demandada en el año 1993) y otro (averiguación administrativa por los documentos aportados en el año 2012), tuvo ocurrencia porque la administración no desplegó el deber de diligencia para verificar los requisitos legales y, si bien, la señora Martha Lucía tenía la obligación de cumplir con sus compromisos, no puede olvidarse que fue la demora del municipio de Medellín lo que ocasionó el pago de los emolumentos que ahora reclama, esto es, el perjuicio, por esa razón la Sala considera aplicable el criterio de la compensación de culpas para no ordenar la devolución del dinero a pesar de que está demostrada la mala fe de la demandada.

En todo caso es preciso señalar que la administración le tenía que cancelar a un empleado los respectivos salarios y prestaciones para que ejecutara la función que desempeñó la señora Patiño Gutiérrez, por lo que a pesar de que aquella no era la persona idónea para desempeñar el empleo, la entidad no dilapidó el dinero público. Aunado a ello, se insiste que dicha circunstancia se hubiera podido evitar si el municipio de Medellín hubiera validado los documentos e información aportados por la demandada antes de proceder a posesionarla, como era su obligación.

Conclusión: no es procedente ordenar la devolución de todos los salarios y prestaciones cancelados a la señora Martha Lucía Patiño Gutiérrez con ocasión de su vinculación al municipio de Medellín durante más de 20 años aproximadamente, dado que en el *sub lite* se da la compensación de culpas, dada la desidia de la administración en el cumplimiento de sus deberes." (subrayas y negritas fuera de texto)

Cotejadas las anteriores consideraciones al caso *sub judice*, se observa que la conducta reprochable de la demandada ocurrió en el año 1988, mientras que la investigación administrativa adelantada al interior del municipio de Medellín, se llevó a cabo entre los años 2012 y 2013, concretamente el 23 de enero de 2013 fecha en que la demandante expidió el Auto N° 01, mediante el cual ordenó apertura de averiguaciones administrativas en relación con los documentos e información aportados por la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía⁴⁸.

Por tanto, más que evidente se observa el transcurso del tiempo en la falta de diligencia del Municipio de Medellín por verificar la hoja de vida y el cumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo por parte de sus empleados, siendo éste uno de los deberes de las dependencias de Talento Humano de las entidades públicas. Repárese que entre el año 1988 y el 2013, habían transcurrido 25 años, resultando evidente la compensación de culpas.

Pero como si lo anterior no resultara suficiente, la Sala observa que el Municipio de Medellín se equivocó al no haber agotado inmediatamente observó la irregularidad de la vinculación laboral de la demandada, el supuesto normativo consignado en el literal j) del Artículo 41 de la Ley 909 del 23 de septiembre de 2004 "*Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*", que prevé:

"ARTÍCULO 41. Causales de retiro del servicio. El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:

(...)

j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el Artículo 5 de la Ley 190 de 1995⁴⁹, y las normas que lo adicionen o modifiquen;"

Como quiera que, al percatarse de la ilegal vinculación laboral de la demandada con la entidad territorial, lo que debió haber hecho la demandante antes de interponer la presente acción, fue haber revocado el acto de nombramiento de la señora Zuly del Socorro Paniagua Mejía, con fundamento en la causal legal transcrita, evento en el que no requería de la autorización de la funcionaria, con el fin de no haber prolongado en el tiempo una situación ilegal que fue por la demandante patrocinada sí, pero que le faltó al municipio decisión radical frente al particular.

De tal suerte, que la Sala se abstendrá de declarar el restablecimiento del derecho incoado, no obstante, se declarará la desvinculación del empleo que actualmente esté desempeñando la señora Zuly del Socorro Painagua Mejía, en virtud de la declaratoria de nulidad del Decreto 127 del 17 de marzo de 1988.

Sobre la condena en costas

En relación con la condena en costas, es importante destacar que no procede de manera automática, pues como se indica en el numeral 8 del Artículo 365 del Código General del Proceso, "*(...) solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida*

de su comprobación (...)"'. Por ello, al observar que en el trámite del proceso no se causaron, esta Sala revocará la decisión adoptada en el Artículo tercero del fallo del 11 de diciembre de 2015 objeto de impugnación.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

ARTÍCULO PRIMERO.- REVÓCASE la sentencia del 11 de diciembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia Sala Primera de Oralidad, para en su lugar, DECLÁRASE LA NULIDAD del Decreto número 127 del 17 marzo de 1988, mediante el cual nombró a la señora ZULY DEL SOCORRO PANIAGUA MEJÍA, para el cargo de Auxiliar de Archivo, de acuerdo con las motivaciones de la parte considerativa de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Como consecuencia de la decisión anterior, DECLÁRASE EL RETIRO DEL EMPLEO de la señora ZULY DEL SOCORRO PANIAGUA MEJÍA, del cargo que en la actualidad esté desempeñando en el Municipio de Medellín -dado el transcurso del tiempo-, en virtud de las razones esgrimidas en este fallo.

ARTÍCULO TERCERO.- DENIÉGASE el restablecimiento del derecho respecto de las sumas de dinero pagadas a la demandada durante la vinculación laboral, con fundamento en las precedentes motivaciones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

ARTÍCULO CUARTO.- REVÓCASE la condena en costas y agencias en derecho impuestas a la demandante en el Artículo tercero del fallo impugnado.

ARTÍCULO QUINTO.- Por Secretaría DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)

SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ

(Firmado electrónicamente)

CARMELO PERDOMO CUÉTER

Relatoría: AJS/Dcsg/Lmr.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Inicialmente fue interpuesta el 2 de abril de 2013 ante los Juzgados Administrativos de Medellín (folios 1-14, siendo repartida al Juzgado Noveno Administrativo Oral de Medellín que mediante auto del 27 de mayo de 2013 remitió por competencia el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia folios (157-158), corporación que lo admitió mediante providencia del 28 de agosto de 2013 (folios 163-164). Mediante providencia del 15 de octubre de 2013 la primera instancia negó la medida cautelar de suspensión provisional deprecada por la parte demandante (folios 177-181)

2. La demanda original obra a folios 1-14 pero fue corregida por disposición del Juzgado Noveno Administrativo de Medellín mediante auto del 29 de abril de 2013, siendo corregida por la parte demandante cuyo texto figura a folios 140-151.

3. Citó apartes de la sentencia del 5 de octubre de 1984 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia

4. Folios 184-193

5. Folios 194-195

6. Afirmó que al encontrarse consignadas las firmas de los funcionarios a saber: Jefe Departamento de Impuestos Municipales el 2 de febrero de 1988; el Jefe del Departamento de Archivo el 3 de febrero de 1988; del Técnico en Selección y Enganche del Departamento de Bienestar Laboral el 9 de abril de 1988 y el VoBo. De Relaciones Laborales del 8 de mayo de 1988.

7. Folios 252-262

8. Folios 269-281

9. ARTÍCULO 150. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Y CAMBIO DE RADICACIÓN. <Artículo modificado por del Artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de las peticiones de cambio de radicación de un proceso o actuación, que se podrá disponer excepcionalmente cuando en el lugar en donde se esté adelantando existan circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales o la seguridad o integridad de los intervinientes.

Adicionalmente, podrá ordenarse el cambio de radicación cuando se adviertan deficiencias de gestión y celeridad de los procesos, previo concepto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

PARÁGRAFO. En todas las jurisdicciones las solicitudes de cambio de radicación podrán ser formuladas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

10. Folios 17-19

11. Folios 21-22

12. Folios 24-36

13. Folios 20,23, 37 y 39

14. Sentencia del 28 de octubre de 2016 radicación número: 25000-23-25-000-2008-00707-02 (0869-12) M.P. César Palomino Cortés

15. Folio 20 figura el Acta de Posesión N° 427 del 3 de mayo de 1988.

16. Folios 41-42

17. Folio 43

18. Folio 44

19. Folio 53

20. Folio 54

21. Folio 61

22. Folio 62

23. Folio 67

24. Folio 69

25. Folios 130-131

26. Esta misma norma estaba consignada en la anterior Constitución Política en el Artículo 63: No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en ley o en reglamento.

27. Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial.

28. Folios 70-125

29. Folio 62

30. Folio 64

31. Folios 17-19

32. Folio 41

33. Folio 43

34. Folio 54

35. Folio 69

36. Folio 49

37. Folio 60

38. Folio 40

39. Folio 44

40. Folio 47

41. Folio 126

42. Según reiterados fallos de la Corte Constitucional, los servidores públicos no gozan de estabilidad forzada, cuando el único requisito faltante para acceder a la pensión de vejez, es el de la edad. Entre otras se puede consultar la sentencia SU-003 del 8 de febrero de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido

43. Sentencia del 25 de junio de 2020 radicación número: 05001-23-31-000-2013-00577-01 (3887-16) M.P. William Hernández Gómez

44. «ARTÍCULO 2357. REDUCCION DE LA INDEMNIZACION. La apreciación del daño está sujeta a reducción, si el que lo ha sufrido se expuso a él imprudentemente».

45. Subsección B. Sentencia del 31 de agosto de 2015. Radicado: 1300123300019961115802 (32728).

46. El Artículo 164 numeral 1º literal c) del CPACA se lee en consonancia con el Artículo 83 de la Constitución Política que señala: «las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas».

47. A respecto se pueden consultar: Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 8 de febrero de 2018, radicado: 52001-23-33-000-2012-00067-01 (3507-2015), del 16 de agosto de 2018, radicado: 54001233300020130004701 (0258 - 2017), Subsección A: del 17 de abril de 2018, radicado: 25000234200020140381402 (3479-17).

48. Folio 67

49. Artículo 5º.- En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción.

Cuando se advierta que se ocultó información o se aportó documentación falsa para sustentar la información suministrada en la hoja de vida, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que haya lugar, el responsable quedará inhabilitado para ejercer funciones públicas por tres (3) años. (Este inciso fue declarado exequible mediante Sentencia C- 631 de 1996 Corte Constitucional. Bajo el entendido que la inhabilidad allí, prevista constituye una sanción accesoria que debe ser impuesta a través del correspondiente proceso penal o disciplinario.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:29:48