

## **ARTÍCULO 366 DEL CGP – Disposición**

La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del CGP.

## **LEY 100 DE 1993 – ARTICULO 146 DE LA LEY 100 DE 1993 – Jubilación**

Respecto al asunto de la compatibilidad y compatibilidad de las jubilaciones de los empleados públicos de las empresas Públicas, hoy asumidos por el Municipio de Palmira que adquirieron su derecho a jubilarse, de conformidad con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con la sentencia C-410 de la Honorable Corte Constitucional de fecha 28 de agosto de 1997, se aplicará lo dispuesto por los actos administrativos con contenido general y particular vigentes y que en la actualidad gozan de legalidad.



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación:** 760012333000201301323 01 (68914)  
**Actor:** MUNICIPIO DE PALMIRA  
**Demandado:** GUSTAVO ADOLFO PRADO CARDONA  
**Referencia:** MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

**Temas:** *LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO – habilita al juez para realizar el balance final del conjunto de las cuentas del contrato / SUSCRIPCIÓN DEL OTROSÍ 2 AL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES MP-281-2009 – su contenido obligacional atendió a las medidas adoptadas en el marco de la acción popular promovida en contra del municipio de Palmira*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 5 de mayo de 2022, mediante la cual se resolvió (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

**“PRIMERO. - DECLÁRASE** liquidado el Contrato de Prestación de Servicios MP.281 de 2009, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. - CONDÉNESE** al abogado GUSTAVO ADOLFO PRADO CARDONA a pagar a favor del MUNICIPIO DE PALMIRA la suma de DOS MIL CIENTO VEINTICINCO MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE (\$2.125'779.233) como saldo a su favor resultante de la liquidación del contrato.

**TERCERO. - NIÉGUENSE** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO. - Sin condena en costas, pro las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia. (...).”**



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias  
Contractuales - 68914

## I. ANTECEDENTES

### 1. Síntesis del caso

La presente controversia gira en torno a la declaratoria de incumplimiento, resolución y liquidación judicial del contrato de prestación de servicios profesionales MP-281-2009, suscrito entre el municipio de Palmira y el abogado Gustavo Adolfo Prado Cardona.

El municipio manifiesta que el contratista incumplió el acuerdo, por haber cobrado unos servicios que no fueron prestados con apego a lo convenido en el negocio y en sus documentos adicionales, específicamente: **i)** por no haber proyectado la totalidad de actos administrativos de compartibilidad o no de la pensión de jubilación y pensión de vejez de exempleados del ente territorial y, que a la postre, fueron cobrados por el demandado; **ii)** por haber presentado un número superior de demandas de lesividad *-al que fue estipulado-* para discutir la legalidad de pensiones reconocidas por el ente territorial, desatendiendo los términos de los acuerdos logrados en el marco de una acción popular que sirvieron de soporte para su formulación y con base en los cuales se suscribió el otrosí al contrato de prestación de servicios.

### 2. La demanda

La demanda con la que se inició este litigio fue presentada el 19 de diciembre de 2013, por el municipio de Palmira, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, en contra del abogado Gustavo Adolfo Prado Cardona, con el fin de que: **i)** se declarara el incumplimiento del contrato de prestación de servicios profesionales MP-281-2009 celebrado entre esas dos partes; **ii)** se declarara la resolución del contrato; **iii)** como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento, se condenara a Gustavo Adolfo Prado Cardona a pagar al ente territorial: a título de perjuicios, la suma de \$2.492'969.250, las sanciones legales correspondientes y los intereses moratorios a que hubiere lugar; **iv)** se liquidara judicialmente el contrato de prestación de servicios profesionales MP-281-2009.

En el escrito de demanda, en síntesis, la parte actora narró los siguientes hechos relevantes:

El 12 de junio de 2009, el municipio de Palmira y el profesional del derecho Gustavo Adolfo Prado Cardona celebraron el contrato de prestación de servicios profesionales MP 281-2009, con el objeto de que defendiera judicialmente los



*Expediente:* 760012333000201301323 01  
*Actor:* Municipio de Palmira  
*Demandado:* Gustavo Adolfo Prado Cardona  
*Referencia:* Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

intereses del ente territorial en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho promovidos por exfuncionarios desvinculados de la administración, la contraloría, la personería y el concejo municipal, como resultado de la reforma administrativa de esos organismos. El plazo, luego de ser ampliado en otrosí, se acordó en cuatro años y ocho meses y el valor en 1.5 SMLMV por cada demandante, más una comisión de éxito de 2 SMLMV por cada proceso que culminara de manera favorable al municipio.

El contrato en mención fue objeto de varias modificaciones, a través de las cuales las partes adicionaron su valor y extendieron su objeto a la defensa del municipio en procesos judiciales instaurados por distintos cauces, pero con sustento en la misma situación de desvinculación laboral.

Como resultado de un pacto de cumplimiento logrado en el marco de una acción popular formulada por exempleados jubilados del ente territorial, el 24 de junio de 2011 el municipio de Palmira y el abogado Gustavo Adolfo Prado Cardona celebraron un otrosí al contrato MP-281-2009.

El objeto de ese otrosí radicó en **i)** realizar la revisión, estudio y fotocopiado de todas las hojas de vida de los jubilados del municipio de Palmira, que condujeran a la proyección y firma de actos administrativos de compatibilidad o no compatibilidad de la pensión de jubilación con la pensión de vejez otorgada por el ISS; **ii)** realizar la revisión, estudio y fotocopiado de todas las hojas de vida de los jubilados del municipio de Palmira y de las Empresas Municipales de Palmira, para determinar cuáles pensiones debían ser demandadas mediante acción de lesividad y su trámite hasta segunda instancia.

Se acordó el pago de 1.5 SMLV, por cada acto administrativo firmado por el funcionario competente que resolviera la compatibilidad pensional y 6 SMLV por la presentación de cada demanda en ejercicio de acción de lesividad por los reconocimientos ilegales.

El contratista incumplió los términos del otrosí 2 al contrato de prestación de servicios MP-281-2009, puesto que presentó facturas para el cobro de sus honorarios, sin haber obtenido previamente la proyección y firma por el competente de los actos administrativos de compatibilidad pensional como se había convenido, además de lo cual elaboró y formuló demandas en ejercicio de la acción de lesividad sin sustento jurídico y con desconocimiento del pacto de cumplimiento adelantado



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

en la acción popular que le dio origen a la suscripción de ese otrosí, con el fin de justificar las cuentas de cobro que presentó a la contratante, por lo que le asiste el deber de restituir lo pagado por esos conceptos.

El 26 de mayo de 2012, las partes suscribieron el acta de terminación de mutuo acuerdo del contrato, debido a que el Consejo Superior de la Judicatura suspendió la tarjeta profesional del contratista, lo que hizo inviable continuar con el cumplimiento de su objeto.

### **3. Contestación de la demanda**

El abogado Gustavo Adolfo Prado Cardona contestó la demanda en escrito en el que se opuso a las pretensiones formuladas en su contra. Manifestó que no era cierto que hubiera incumplido las obligaciones acordadas en el otrosí, puesto que se comprometió a proyectar los actos administrativos de compatibilidad o no compatibilidad de la pensión de jubilación con la pensión de vejez otorgada por el ISS, tal y como fue satisfecho.

Advirtió que no incurrió en incumplimiento al presentar demandas de lesividad, porque ese era precisamente el objeto de la prestación de servicios profesionales, a lo que agregó que Empresas Públicas Municipales de Palmira sí expidió actos de carácter general que reconocieron condiciones pensionales fuera del marco constitucional y legal, por lo que era al juez administrativo al que le competía establecer la validez de esos reconocimientos.

Indicó que el municipio no honró su obligación de pago de sus honorarios en cuantía de \$859'834.350 frente a las demandas presentadas en ejercicio de acción de lesividad.

### **4. La sentencia de primera instancia**

El tribunal *a quo* resolvió el litigio en la forma transcrita al inicio de esta providencia.

Consideró que existieron valores que nunca debieron reconocerse ni pagarse al contratista, cuestión que daba lugar a ordenar su reintegro, pues el contratista no demostró que hubiera proyectado los actos administrativos de compatibilidad o no de las pensiones de jubilación reconocidas por el municipio y las pensiones de vejez otorgadas por el ISS, pese a lo cual cobró y se le pagó por cada uno la suma equivalente a 1.5 SMLMV.



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

Respecto de las acciones de lesividad, el tribunal advirtió que el contratista excedió la cantidad de demandas que, según lo acordado en el pacto de cumplimiento de la acción popular, se debían incoar.

Despejado lo anterior, el *a quo* procedió a liquidar judicialmente el contrato, efecto para el que agrupó las partidas en dos conceptos:

El primero consistió en la liquidación sobre el objeto contractual relacionado con la defensa judicial del municipio de Palmira en procesos iniciados por exfuncionarios desvinculados con ocasión de la reforma administrativa del ente territorial, aspecto en torno al que consideró que existía un saldo a favor del municipio en cuantía de \$12'874.524.

El segundo correspondió a la liquidación sobre el objeto contractual adicionado con otrosí 2 del 24 de junio de 2011: Estudios jurídicos de las pensiones de jubilación, proyección de actos administrativos de compartibilidad y presentación de demandas de lesividad, factor en relación con el cual se estimó que existía un monto que debía restituirse al municipio por valor de \$1.419'989.810. Las anteriores sumas fueron actualizadas obteniendo un crédito a cargo del contratista por el monto de \$2.125'779.233.

## **5. Recurso de apelación**

El demandado presentó recurso de apelación dirigido a que se revocara la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se desestimaran las pretensiones.

Censuró la liquidación judicial efectuada por el tribunal *a quo*, al estimar que, en relación con el primer grupo que tuvo en consideración la primera instancia, titulado "*liquidación sobre el objeto contractual relacionado con la defensa judicial del municipio de Palmira en procesos interpuestos por exfuncionarios desvinculados con ocasión de la reforma administrativa del ente territorial*", de las sumas tomadas como base en el referido balance se evidenciaba que el valor que le debió reconocer el municipio de Palmira era mucho mayor al saldo que se le pagó.

En cuanto al balance realizado por la primera instancia respecto del concepto "*liquidación sobre el objeto contractual adicionado con otrosí del 24 de junio de 2011: estudios jurídicos de las pensiones de jubilación, proyección de actos administrativos de compartibilidad y demandas de lesividad*", explicó que el



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

operador de primer grado omitió revisar y valorar las pruebas que daban cuenta de su cumplimiento frente a la obligación de presentar demandas de lesividad.

Agregó que la acción popular que dio origen a la suscripción del otrosí del 24 de junio de 2011 fue incoada para que el juez constitucional ordenara la compartibilidad de las pensiones de jubilación otorgadas por el municipio de Palmira e Infipal con las pensiones de vejez concedidas por el ISS, a lo que añadió que la ilegalidad de las pensiones de jubilación debía estudiarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con la sentencia de constitucionalidad C-140 de 1997.

En relación con los estudios sobre situaciones pensionales y proyección de actos administrativos de reconocimiento de compartibilidad, señaló el recurrente que el ente territorial no demostró que las cifras cobradas por ese concepto le hubieran sido reconocidas y pagadas, a lo que añadió que sí había cumplido la obligación de elaboración de actos administrativos, pero no se valoraron las pruebas que daban cuenta de su ejecución.

## II. CONSIDERACIONES

Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, la Sala procede a pronunciarse sobre los cargos del recurso de apelación instaurado por el demandado.

### **1. Cargo de la apelación sobre la obligación de defensa judicial de los procesos promovidos por exfuncionarios del municipio de Palmira con ocasión de la reforma administrativa**

Al revisar los valores que debían estimarse dentro del balance final del contrato, el *a quo* consideró que, en relación con la obligación de defensa judicial de los procesos promovidos por exfuncionarios del municipio de Palmira con ocasión de la reforma administrativa, se demostró que existía un saldo a favor del municipio por valor de \$12'874.524, el cual no fue ejecutado y que tampoco fue ordenado ni reconocido en favor del contratista, por lo que ninguna orden de reintegro se daría sobre el particular.

Como razón de disconformidad, el recurrente alegó que el valor que le debió reconocer el municipio de Palmira por ese concepto era mucho mayor al saldo que se le pagó, premisa de la cual concluyó que, en realidad, la suma de \$12'874.524 era la cantidad adeudada al contratista y no al municipio.



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

Previo a decidir este cargo, la Sala precisa que, en la parte considerativa del fallo, el *a quo* delimitó la solución de la controversia a los puntos debatidos con ocasión de la modificación del contrato de prestación de servicios, condensada en el otrosí 2 del 24 de junio de 2011 y que radicaron en **i)** la proyección de actos administrativos de compartibilidad pensional; y **ii)** la presentación de demandas de lesividad. En esa línea, expresamente se señaló en la sentencia que respecto de la obligación primigenia surgida del contrato principal antes de la celebración del otrosí 2 consistente en *“la defensa judicial ejercida sobre los procesos incoados por ex funcionarios del ente territorial y demás órganos municipales por la reforma administrativa, no se adelantará análisis alguno, en vista de que tal punto no fue ventilado en la demanda”*.

Establecido lo anterior, la Sala estima que la determinación del *a quo* de incluir en la liquidación judicial un saldo a favor del municipio de Palmira por valor de \$12'874.524, por el concepto señalado, no constituye una inobservancia al principio de congruencia, en la medida en que no está definiendo aspectos relacionados con el incumplimiento de la aludida obligación contractual. Su ejercicio se ciñó a reportar en el balance final las cuentas del negocio, para establecer los saldos a favor y en contra de los extremos negociales, de conformidad con el soporte financiero que sobre su causación y pago se produjo y se acreditó en el proceso.

Se agrega a lo advertido que, en realidad, el referido rubro en nada influyó en la operación aritmética que realizó el *a quo* respecto de las bases económicas en las cuales se estructuró la condena proferida en contra del accionado, debido a que su cálculo se cimentó de forma exclusiva en el incumplimiento de las obligaciones derivadas del otrosí 2.

La anterior aclaración abre paso a la viabilidad de pronunciarse sobre el primer argumento de la apelación.

Analizado el cuadro en el cual el tribunal dispuso la liquidación de los valores atinentes a la defensa judicial de los procesos promovidos por exfuncionarios del municipio de Palmira, con ocasión de la reforma administrativa, se evidencia la presencia de dos casillas contiguas: la primera titulada *“Valor”* y la segunda, *“Valores pagados”*. En la primera fila, bajo el título *“Valor”* se totalizó la suma de



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

\$653'156.767; en la siguiente, la suma final derivada de los valores pagados ascendió a \$640'282.243. Esa diferencia arrojó una cifra de \$12'874.524.

En ese sentido, se advierte que el argumento, en realidad, apunta a ventilar un asunto de fondo sobre el no pago de una cantidad de dinero que, según afirma el apelante, no le fue reconocida, aunque tenía el derecho a recibirla, de conformidad con lo pactado en el contrato, fundamentación que, en criterio de la Sala, correspondía encauzarse a través de la respectiva demanda de reconvención.

Sin perjuicio de lo dicho, la afirmación sentada por el recurrente a la luz de la cual la suma convenida como contraprestación por la referida obligación fue mayor a la pagada tampoco permitiría por sí sola despachar favorablemente el cargo en estudio.

Se observa que el alegato resulta carente de contenido, en tanto se centra en poner en evidencia el resultado de un cálculo matemático, al señalar que el valor fijado era superior al reconocido, sin ofrecer elementos de juicio o de acreditación que habilitaran la constatación de que, en efecto, debió pagarse la totalidad de la suma convenida por no haberse tenido en cuenta prestaciones debidamente ejecutadas en el marco de esa obligación. Nada se discute acerca del efectivo cumplimiento de esos compromisos por parte del contratista, cuestión que impide abordar con suficiencia sus razones de reparo.

Como consecuencia, el primer cargo de la apelación no está llamado a prosperar.

## **2. Cargo de la apelación acerca del cumplimiento de las obligaciones derivadas del otrosí 2 al contrato de prestación de servicios MP- 281**

2.1. Respecto de las acciones de lesividad, el tribunal advirtió que el contratista presentó 437 demandas, cuando únicamente debió presentar 100, ya que solo frente a ese número se cumplían las condiciones acordadas en la audiencia de pacto de cumplimiento adelantada con ocasión de la acción popular que sirvió de génesis para la suscripción del otrosí 2 al contrato de prestación de servicios, en la que se convino que se demandarían las pensiones de jubilación reconocidas a los empleados públicos del municipio de Palmira con posterioridad al 30 de junio de 1997, por lo que, al haber desatendido lo allí dispuesto y presentado 437 acciones de lesividad cuando sólo procedía la formulación de 100 -30 de las cuáles se



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

identificaban con situaciones que inviabilizaban su pago-, debía ordenarse el reintegro de lo pagado de más por la entidad.

En discrepancia, el apelante adujo que, de conformidad con el objeto contractual su obligación consistía en presentar 732 demandas de lesividad, de las cuales presentó 437 y no 100 como equivocadamente concluyó el *a quo*. Señaló que el cumplimiento de ese objeto atendía al marco de la acción popular que tenía por finalidad, entre otros, que se estudiara la legalidad de la compartibilidad o no de las pensiones de jubilación otorgadas por el municipio de Palmira e Infipal con apego a lo establecido en el artículo 146 del Código Sustantivo del Trabajo, en concordancia con la sentencia de constitucionalidad C-410 de 1997.

Indicó que el cumplimiento de esa obligación contractual se sujetó a la providencia del Juzgado 12 Administrativo del Circuito de Cali, dictada el 31 de agosto de 2011, en la que se resolvió que se había ordenado, en acatamiento del pacto de cumplimiento, el estudio de las pensiones otorgadas en cuanto a su compatibilidad y compartibilidad, por lo que el municipio de Palmira debía contratar las gestiones para presentar las demandas de lesividad pertinentes.

2.2.- En lo atinente a la proyección de los actos administrativos de compartibilidad de las pensiones de jubilación reconocidas por el ente territorial y la extinta Empalmira, y aquellas pensiones de vejez reconocidas por el suprimido ISS, el fallador de primer grado sostuvo que en el expediente no se avizoraba que el abogado Prado Cardona hubiere realizado tal actividad, lo cual encontró confirmado en el escrito presentado por el contratista, denominado "*TÉRMINOS DE RENEGOCIACIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES M 281-2009*", en el que se dejó consignado que la decisión inicial del MUNICIPIO DE PALMIRA era la de compartir, en sede administrativa, las pensiones de sus jubilados con la de vejez otorgada por el extinto ISS, con ocasión de la demanda presentada en ejercicio de la acción popular 2009-00114, pero finalmente la administración municipal, en acuerdo con las asociaciones de los pensionados, había decidido demandar la compartibilidad de las mesadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Manifestó que, si bien no se realizó pago por la elaboración de actos administrativos que a la postre no se realizaron, esa actividad se cobró y pagó con cargo a los



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias  
Contractuales - 68914

estudios llevados a cabo respecto de la documentación de cada extrabajador del municipio, al margen de que se hubiera o no elaborado el acto administrativo, lo cual no correspondía a lo pactado en el otrosí 2.

Como razones de oposición, el demandado adujo que no estaba demostrado en el proceso que hubiera recibido pago alguno por las gestiones aludidas por el Tribunal, pues la única prueba de que ello ocurrió fue la manifestación expresa que en ese sentido se consignó en la contestación de la demanda.

Además, señaló que el *a quo* omitió valorar toda la documentación que fungía como soporte de la prestación de servicios relacionados con la elaboración de proyectos de actos administrativos que concedieran o negaran la compatibilidad pensional.

Como se advierte, la controversia, en esencia, gravita alrededor del alcance de las obligaciones contractuales emanadas del otrosí 2 firmado el 24 de junio de 2011 y a los términos en que debía darse cabal acatamiento a los compromisos acordados.

Para resolver los dos cargos de la apelación antes mencionados, procede la Sala a examinar lo probado en el proceso.

Está demostrado que el 12 de junio de 2009, el Municipio de Palmira y el abogado Gustavo Adolfo Prado Cardona celebraron el contrato de prestación de servicios profesionales MP-281-2009<sup>1</sup>, con el objeto de que el profesional del derecho defendiera judicialmente los intereses del ente territorial ante las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho impetradas por los exfuncionarios desvinculados de la Administración Central, la Contraloría, la Personería y el Concejo Municipal, como resultado de la reforma administrativa adelantada por dichas dependencias.

El valor del contrato, estimado por año, fue de \$193'791.000, el cual se pagaría con un anticipo del 20%, equivalente a \$38'758.200, al momento de su legalización y perfeccionamiento, y el saldo restante se desembolsaría en 4 pagos trimestrales de igual valor. Aunado a esto, se dispuso una comisión de éxito de 2 salarios mínimos legales mensuales -SMLMV- por cada proceso terminado de manera favorable a los

---

<sup>1</sup> Folios 15 a 22 del cuaderno 1.



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

intereses del municipio. El plazo se acordó según la duración de los procesos, sin perjuicio de precisar que para efectos fiscales sería de tres años.

De forma simultánea a la ejecución del contrato, desde 2009 varios exfuncionarios del municipio de Palmira entablaron una demanda en ejercicio de la acción popular contra el ente territorial, con el argumento de que había omitido proferir actos administrativos de compartibilidad pensional y además buscaron el reintegro de las mesadas pensionales que consideraron indebidamente reconocidas.

En desarrollo de la audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo los días 28 de marzo y 7 de abril de 2011, en curso de la referida acción constitucional, las partes llegaron a los siguientes acuerdos<sup>2</sup> (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

*PRIMERO- DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE PALMIRA ASUMIDOS POR INFIPAL (Empresa liquidada) Respecto a las jubilaciones de quienes fueran trabajadores o empleados públicos de las EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES ASUMIDOS POR INFIPAL, empresa liquidada hoy jubilados, cuyo pago asumió el municipio de Palmira:*

*Trabajadores oficiales:*

- a) *Se reconoce la legalidad de las pensiones de jubilación otorgadas a los trabajadores oficiales de Empresas Públicas Municipales de Palmira, hoy asumidas por el municipio de Palmira, razón por la cual no se demandarán las mismas por haber sido conferidas en virtud de convenciones colectivas que gozan de presunción de legalidad.*

*Por disposición de la Ley 142 de 1994 en los artículos 17 y 41, todas las personas vinculadas adquirieron la calidad de trabajadores oficiales, razón por la cual se les aplican normas convencionales.*

- b) *Respecto de los asuntos de compatibilidad y compartibilidad de las pensiones de jubilación otorgadas a los trabajadores oficiales de Empresas Públicas Municipales de Palmira, hoy asumidas por el municipio de Palmira, se aplicará lo dispuesto en la convención colectiva de trabajo y en el respectivo acto administrativo particular, en lo favorable, incluyendo las jubilaciones especiales.*

*(...).*

*Empleados Públicos*

- a) *Conforme lo establecido en el artículo 146 de la Ley 146 de 100 de 1993, en concordancia con la sentencia C-410 de la Honorable Corte Constitucional de fecha 28 de agosto de 1997, reconocemos la legalidad de las jubilaciones conferidas a los empleados públicos de empresas Públicas hoy asumidos por el municipio de*

---

<sup>2</sup> Folios 239 a 257 del cuaderno 1.



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

*Palmira, razón por la cual no se demandarán las mismas, en virtud de que los actos administrativos con los que fueran conferidas gozan de legalidad, ya que la citada norma convalidó las normas jurídicas de carácter individual.*

- b) *Respecto al asunto de la compatibilidad y compartibilidad de las jubilaciones de los empleados públicos de las empresas Públicas, hoy asumidos por el Municipio de Palmira que adquirieron su derecho a jubilarse, de conformidad con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con la sentencia C-410 de la Honorable Corte Constitucional de fecha 28 de agosto de 1997, se aplicará lo dispuesto por los actos administrativos con contenido general y particular vigentes y que en la actualidad gozan de legalidad.*

*“(…).*

**SEGUNDO: DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN DEL MUNICIPIO DE PALMIRA:**  
*Respecto a las jubilaciones de quienes fueron trabajadores oficiales o empleados públicos del Municipio de Palmira:*

#### *Trabajadores oficiales.*

- a) *Se reconoce la legalidad de las pensiones de jubilación otorgadas a los trabajadores oficiales del municipio de Palmira, hoy asumidas por el municipio de Palmira, razón por la cual no se demandarán las mismas por haber sido conferidas en virtud de convenciones colectivas que gozan de presunción de legalidad.*
- b) *Respecto al asunto de compatibilidad y compartibilidad de las pensiones de jubilación del municipio de Palmira, se aplicará lo dispuesto en la convención colectiva de trabajo y en el respectivo acto administrativo particular, en lo favorable, incluyendo las jubilaciones especiales.*
- (…).*

#### *Empleados Públicos*

- a) *Conforme lo establecido en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con la sentencia C-410 de la Honorable Corte Constitucional de fecha 28 de agosto de 1997, reconocemos la legalidad de las jubilaciones conferidas a los empleados públicos hasta el 30 de junio de 1997, razón por la cual no se demandarán las mismas, en virtud de que los actos administrativos con los que fueran conferidas gozan de legalidad, ya que la citada norma convalidó las normas jurídicas de carácter individual.*
- b) *Respecto al asunto de la compatibilidad y compartibilidad de las jubilaciones de los empleados públicos del Municipio de Palmira que adquirieron su derecho a jubilarse, de conformidad con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con la sentencia C-410 de la Honorable Corte Constitucional de fecha 28 de agosto de 1997, se aplicará lo dispuesto por los actos administrativos con contenido general y particular vigentes y que en la actualidad gozan de legalidad.*
- (…).*
- c) *Respecto de los empleados públicos del municipio de Palmira que se jubilaron con fundamento en actos administrativos de carácter general, con posterioridad al treinta (30) de junio de 1997, conforme con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con la sentencia C-410 de la Honorable Corte Constitucional de fecha 28 de agosto de 1997, se demandarán aquellas que la administración Municipal, previo estudio técnico jurídico, concluya que fueron reconocidas indebidamente con abuso del derecho. El tema relacionado con la legalidad y la compartibilidad de estas pensiones sólo podrá ser definido en el fallo judicial.*



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

El anterior acuerdo fue aprobado por el juzgado de conocimiento de la acción popular mediante sentencia del 17 de mayo de 2011, en los siguientes términos:

*(...) así el derecho a la moralidad administrativa quedará plenamente garantizado con el cumplimiento del acuerdo logrado en la diligencia, esto es con la realización por parte del municipio de Palmira de las acciones necesarias para sanear el pago pensional en el municipio, en los términos de las convenciones aplicables, de los actos administrativos municipales que extendieron beneficios y del marco meramente legal, como para las pensiones reconocidas a partir de 1997 debiendo iniciar entonces los estudios, presentar los conceptos y las demandas correspondientes y tendientes a la anulación de los actos administrativos que se contrapongan al ordenamiento jurídico y frente a los que una conducta omisiva y despreocupada hace que se afecte el patrimonio público y se atente contra la moralidad administrativa.*

Al retomar lo ocurrido durante la ejecución del contrato de prestación de servicios MP-281-2009, se observa que, al mes siguiente de la decisión judicial, el 24 de junio de 2011 las partes celebraron el otrosí No. 2 al referido negocio. Con ocasión de su suscripción, además de mantener la ejecución de las obligaciones originales, las partes convinieron ampliar el objeto contractual a las siguientes actividades (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

*(...). REVISIÓN, ESTUDIO, FOTOCOPIADO DE TODAS LAS HOJAS DE VIDA DE LOS JUBILADOS DEL MUNICIPIO DE PALMIRA Y LAS ANTIGUAS EMPRESAS MUNICIPALES DE PALMIRA, QUE CONDUZCAN A LA PROYECCIÓN PARA LA FIRMA DEL FUNCIONARIO COMPETENTE DE TODOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE COMPARTIBILIDAD O NO COMPARTIBILIDAD DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN CON LA PENSIÓN DE VEJEZ OTORGADA POR EL ISS A QUE HALLA LUGAR,*

*REVISIÓN, ESTUDIOS, FOTOCOPIADO DE LOS JUBILADOS DEL MUNICIPIO DE PALMIRA Y LAS ANTIGUAS EMPRESAS MUNICIPALES DE PALMIRA, QUE IDENTIFIQUEN LAS PENSIONES QUE DEBEN SER DEMANDADAS EN ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LESIVIDAD – POR PRESUNTA ILEGALIDAD. ELABORACIÓN – PRESENTACIÓN Y TRÁMITE HASTA EL FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA DE LAS DEMANDAS DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – ACCIÓN DE LESIVIDAD – EN CONTRA DE LAS PENSIONES IDENTIFICADAS COMO OTORGADAS SIN EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES, OTORGADAS POR EL MUNICIPIO DE PALMIRA Y LAS ANTIGUAS EMPRESAS MUNICIPALES DE PALMIRA.*



*Expediente:* 760012333000201301323 01  
*Actor:* Municipio de Palmira  
*Demandado:* Gustavo Adolfo Prado Cardona  
*Referencia:* Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

Con las modificaciones convenidas en el otrosí 4 del 29 de marzo de 2012, los pagos respecto de este servicio fueron acordados en los siguientes términos:

- Suma equivalente a 1.5 smlmv por cada proyecto de acto administrativo debidamente firmado por el funcionario competente, mediante el cual se resolviera la compartibilidad pensional de cada jubilado por el municipio o por las empresas municipales de Palmira.
- El valor equivalente a 4.5 smlmv por la elaboración y presentación de cada una de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho – acción de lesividad- que se presentaran ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en contra de las pensiones otorgadas por el municipio de Palmira.

La procedencia del pago se sujetó al siguiente procedimiento:

- i) La proyección de los actos administrativos se pagaría una vez estuvieran firmados por el funcionario competente, previa presentación de la factura.
- ii) Por las demandas de lesividad se reconocería un 50% al pago de los gastos del proceso y el 50% restante con la sentencia de segunda instancia ejecutoriada o de la primera instancia favorable al municipio.
- iii) Honorarios del 10% por comisión de éxito del valor que el municipio se ahorrara por concepto de pago de pensiones, con el fallo favorable de segunda instancia.

Al respecto, observa la Sala que la modificación introducida al contrato de prestación de servicios a través de la suscripción del otrosí 2 del 24 de junio de 2011, mediante el cual las partes convinieron extender el objeto contractual al desarrollo de dos actividades más de las inicialmente previstas, pero en todo caso asociadas a la gestión administrativa y de defensa judicial en materia pensional, fue motivado por entero en lo acaecido en desarrollo de la acción popular adelantada ante el Juzgado 12 Administrativo de Cali, según pasa a detallarse:

En el escenario litigioso iniciado por exfuncionarios del municipio de Palmira, los actores populares y el ente territorial llegaron a un acuerdo para evitar la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa que en el ámbito pensional se



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

estimaba transgredido, el cual se consignó en el acta elevada durante la audiencia de pacto de cumplimiento.

Con ese cometido adoptaron una serie de medidas, tanto activas como pasivas. Las activas consistieron en el estudio y reconocimiento, de ser el caso, de situaciones de compartibilidad pensional y en la presentación de demandas de lesividad. Por su parte, las pasivas se dirigieron a reconocer la validez de algunas prestaciones pensionales ya otorgadas, igualmente con expresa indicación de los eventos en los cuales así se obraría, así como en abstenerse de iniciar acciones judiciales encaminadas a desvirtuar su presunción de legalidad.

La materialización de ambas gestiones, tanto las activas como las pasivas, quedó debidamente delimitada en el texto en el que se efectuó la negociación, en cuanto a sus supuestos fácticos, a los aspectos de temporalidad y a la regulación jurídica a considerar al momento de ejercer esas labores.

En línea con lo anterior, se aprecia que para dar cabal cumplimiento al referido pacto, que conviene recordar fue aprobado en su integridad por el juez constitucional en la providencia citada en precedencia, el municipio de Palmira y el abogado Gustavo Adolfo Prado Cardona, quien ya venía ejecutando el mencionado contrato de prestación de servicios, decidieron ampliar su objeto para que este, en adelante, desarrollara las gestiones activas insertadas en el compromiso adquirido por el ente territorial con los actores populares.

En este punto se torna de especial relevancia precisar que, aun cuando el objeto de las actividades que debía desarrollar el abogado en cumplimiento del otrosí 2, dada su redacción amplia, contuvo una textura abierta y por ende aparentemente ilimitada, no por ello puede entenderse que su contenido y alcance no hubiera estado previamente determinado, con el consentimiento expreso del contratista.

La siguiente fue la motivación consignada para suscribir el otrosí 2 (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

*7.- Que dado lo solicitado en la sentencia No. 91 del 17 de mayo de 2011, suscrita por el JUZGADO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CALI, se hace necesaria contratar los servicios de un profesional que realice el estudio correspondiente a cada una de las pensiones otorgadas para verificar que*



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

*cumplan con los requisitos estipulados en la LEY (ACCIÓN POPULAR RAD. 76109-33-31-012-2009-00114-00).*

Encuentra la Sala que el desarrollo de las labores acordadas en el otrosí 2 se sujetó a lo ocurrido en el trámite de la acción popular citada, específicamente a los términos en los cuales se efectuó el pacto de cumplimiento logrado por los extremos procesales de esa controversia. Claro está que la sentencia que allí se refiere, como motivación de la celebración de esa modificación contractual, no hizo cosa distinta que impartir su aprobación a la negociación realizada a instancias del pacto de cumplimiento, sin ningún tipo de condicionamiento o reserva en relación con esos acuerdos.

Por contera, el abogado asintió sobre su incorporación al contrato, como lineamiento para el cumplimiento de su objeto. Esa previsión integró el contenido de las obligaciones contraídas en el otrosí, al punto de que su acatamiento se sujetó a los términos del pacto de cumplimiento.

La circunstancia anotada resultaba vinculante para el abogado Prado Cardona, ya que conectó la motivación del otrosí a lo decidido en la acción constitucional, lo que de suyo permite colegir que debía conocer los términos en que se suscribió el pacto, pues nadie puede prestar su consentimiento para realizar unas tareas cuya motivación, que es la que en este caso las dota de contenido y alcance, no conoce.

Ello es así no solo porque el abogado prestó su anuencia para incorporar en el contrato esa manifestación como motivo para su celebración, sino porque:

- i) Está demostrado que el abogado Prado Cardona compareció a las audiencias de pacto de cumplimiento en medio de las cuales se adoptaron las medidas en materia pensional, al tiempo que signó tales documentos como asesor externo del municipio de Palmira<sup>3</sup>.
- ii) Está igualmente acreditado en el proceso que, como asesor jurídico externo del municipio, participó<sup>4</sup> en las reuniones de acercamiento que se adelantaron durante el trámite de la acción popular en la que se discutieron

---

<sup>3</sup> Folios 2 a 17 del cuaderno de carátula roja sin número.

<sup>4</sup> Así se evidencia en el acta en la que se dejó constancia de esas reuniones la que fue firmada por el Gustavo Prado Cardona, en calidad de asesor jurídico externo del municipio de Palmira. Folios 258 a 270 del C1.



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

los términos en los cuales se ejecutarían las medidas que, al cabo, fueron las que posteriormente se insertaron en el pacto de cumplimiento, de suerte que evidentemente el demandado intervino en la etapa de formación de esos compromisos, que estaban asociados al cumplimiento de las obligaciones contraídas por virtud de la suscripción del otrosí 2.

- iii) Al contestar la demanda y frente al hecho 13, el demandado aceptó expresamente que el otrosí 2 *“se celebró para dar cumplimiento a la sentencia judicial, como lo fue la dictada por el Juzgado 12 Administrativo del Circuito de Cali, dentro del proceso de Acción Popular, identificado con la radicación No. 2009-00114”*<sup>5</sup>.

Despejado el panorama fáctico y jurídico que rodeó la suscripción del otrosí 2, del cual emergen las obligaciones que según el demandado fueron cabalmente satisfechas por su parte, la Sala procede a referirse al cumplimiento de cada una de ellas, según los argumentos de la apelación:

- **Frente a la presentación de las demandas de lesividad**

Revisadas las pruebas obrantes en el expediente, la Sala considera que le asiste la razón al fallador de origen cuando sostiene que el contratista desatendió los límites del objeto previsto en el marco obligacional del otrosí 2 al contrato de prestación de servicios profesionales, en cuanto a la presentación de demandas de lesividad<sup>6</sup>.

En efecto, en los documentos<sup>7</sup> que adjuntó el abogado Prado Cardona ante la entidad como soporte del cumplimiento del objeto contractual, que se titularon *“Análisis jurídico de las pensiones de jubilación otorgadas por las municipales (sic) de Palmira”*, y que el accionado sostiene que el Tribunal no valoró, contrario a lo indicado en el recurso de apelación, no se observa que el número de demandas de

---

<sup>5</sup> Folios 390 del cuaderno principal.

<sup>6</sup> Los soportes de las acciones de lesividad consideradas por el *a quo* se encuentran en los cuadernos 11/13.

<sup>7</sup> Ha de advertirse que en la documentación que reposa en las referidas azetas no se encuentran los soportes de las demandas de lesividad interpuestas por el abogado Cardona, pues solo reposan los actos administrativos de nombramientos y las resoluciones por la cuales se les reconocieron las pensiones respectivas.



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

lesividad presentadas por el accionado, con apego a los lineamientos del otrosí 2, hubiera sido mayor que el considerado por el *a quo*<sup>8</sup>.

A ese respecto, no puede la Sala pasar por alto la serie de inconsistencias que se evidencian en la información que se extrae de los documentos “*Análisis jurídico de las pensiones de jubilación otorgadas por las empresas municipales de Palmira*”, en contraste con la información brindada en la apelación respecto de las actividades surtidas en el trámite de las demandas de lesividad que dice haber interpuesto el demandado.

A título ilustrativo, se advierte que uno de los exfuncionarios del municipio de Palmira que, según el accionado se encontraba en las condiciones para iniciar el reconocimiento de la pensión de vejez y poderla compartir con la mesada pensional de jubilación era el señor Armando Becerra.

Así lo hizo constar en unos de los informes denominados “*Análisis jurídico de las pensiones de jubilación otorgadas por las empresas municipales de Palmira*” que presentó ante la entidad, cuestión por la que se habría de cobrar la segunda actividad pactada en el otrosí 2 (proyección de actos administrativos de compartibilidad).

Sin embargo, ese mismo exfuncionario fue incluido en el listado ofrecido en el recurso de apelación, en el que se enunciaron los exempleados frente a los que se iniciaron acciones de lesividad para atacar el reconocimiento de su pensión, la cual, dicho sea de paso, no se hallaba en los supuestos previstos en el pacto de cumplimiento para obrar en esa dirección<sup>9</sup>; a lo que se suma que estaba relacionando dos veces a un mismo exfuncionario para el reconocimiento de las dos

---

<sup>8</sup> Las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho obrantes en el cuaderno 6/13 corresponden a las adelantadas contra el municipio de Palmira por la reestructuración administrativa, mas no a acciones de lesividad.

Los documentos que reposan en el cuaderno 12/13 no corresponden propiamente a demandas de lesividad sino a escritos por los cuales el abogado Prado Cardona se opuso al desistimiento de esas demandas que había presentado el municipio de Palmira.

En las actas de reparto en las que consta la formulación de acciones de demanda de lesividad que militan en los cuadernos 7/13, 8/13 y 9/13 no se desprende información relacionada con la categoría del exfuncionario demandado, ni la fecha en que se reconoció la pensión de jubilación. Con todo, comparados los demandados con los soportes que sobre los mismos reposan en las azetas, se evidencia que se trata de pensiones que no debían demandarse por no estar en los rangos convenidos en el pacto de cumplimiento que sirvió de fundamento al otrosí 2.

<sup>9</sup> Ello se debe a que, según él mismo afirmó, la pensión de jubilación se le reconoció el 31 de agosto de 1995, es decir, fuera del marco temporal dispuesto para viabilizar la presentación de acciones de lesividad en contra de su reconocimiento.



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

actividades previstas en el otrosí 2 que, por su naturaleza, eran excluyentes y no se podían adelantar de forma simultánea.

En el caso de la exfuncionaria Gloria Tascón, el municipio de Palmira debió desistir de la demanda de lesividad, en tanto ya se encontraba en situación de compartibilidad, por lo que el contratante consideró que no existía razón jurídica para continuar con ese litigio.

Igual situación se predica de los exfuncionarios Hermes Mora Rosero, Edison Obando, José Eyder Orejuela, Libardo Pérez, Propecio Pérez Vásquez, Misael Ramos Rodríguez, Carlos Guillermo Rivera Ramos, Alonso Trejos Márquez y Efrén Trochez Infante, por citar algunos<sup>10</sup>.

Adicionalmente, la gran mayoría de los soportes de las acciones de lesividad presentadas dan cuenta de que se demandaron resoluciones que reconocieron pensiones a trabajadores oficiales *-respecto de quienes expresamente se convino conservar la legalidad de las pensiones a ellos reconocidas-* y empleados públicos, con anterioridad al 30 de junio de 1997 *-desconociendo así el límite temporal establecido en la acción popular.*

Tal es el caso de Otoniel Álvarez Molina, José Luis Meneses, Alfonso López Collazos, Isduar Antonio Morales, Luis Montal Escobar, Arturo Martínez Gallego, Gerardo Elías Rojas, Simón Alfonso Velasco, Carlos Roberto Martínez, Reinel Antonio Jiménez Gaviria, Plutarco Antonio Rubio, Guillermo Narvárez Chacón, Julio César Giraldo Patiño, Duberney Espinal, Segundo Alfonso Zambrano, entre muchos otros<sup>11</sup>.

Ha de cotejarse lo anterior con el hecho de que, según el listado remitido por la Secretaría de Desarrollo Institucional - Gestión de Talento Humano del municipio de Palmira, las pensiones reconocidas en favor de exfuncionarios de ese ente territorial después del 30 de junio de 1997 *-según se desprende del recuadro destinado a establecer la fecha de la jubilación, mas no de la enunciación del listado-* no fueron

---

<sup>10</sup> Tomo VIII.

<sup>11</sup> Cuadernos 11/13, 14/21, 13/21 y folios 266 a 269 del cuaderno 7.



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

más de 184, a lo que cabe añadir que no en todos los casos se trataba de empleados públicos sino de trabajadores oficiales<sup>12</sup>.

De ahí que no es cierto que, como lo sostuvo el demandado, el *a quo* no hubiera tenido en cuenta la documentación que sirvió de soporte para la presentación de las demandas de lesividad. De la revisión de las pruebas allegadas al proceso, el tribunal concluyó válidamente que en su inmensa mayoría las acciones impetradas no consultaron los lineamientos del otrosí 2 y solo 100 de ellas lograron superar la verificación de esos requisitos.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala advierte que el demandado alegó haber presentado 437 demandas de lesividad contra las pensiones concedidas por fuera del marco constitucional y legal, gestión que, según el recurrente, se llevó a cabo en cumplimiento de lo decidido en el auto del 31 de agosto de 2011, expedido por el Juzgado 12 Administrativo del Circuito de Cali, providencia en la que, de acuerdo con lo afirmado por el apelante, “*se ordenó la revisión y estudio de las pensiones otorgadas en cuanto a la compartibilidad y compatibilidad*”, para lo cual “*debía instaurar las demandas pertinentes*”.

En consonancia con lo anterior, el recurrente adujo que, en tanto los exfuncionarios del municipio de Palmira e Infipal paralelamente percibían la pensión de jubilación otorgada por esas entidades con la pensión por vejez concedida por el ISS, se deducía que la misma persona estaba recibiendo doble erogación del erario, lo cual estaba prohibido constitucionalmente, razón por la que, en su criterio, el municipio y los actores populares habían decidido que la compartibilidad de las pensiones sería definida por los jueces de la República y por esta razón el abogado debía iniciar todas las acciones de lesividad necesarias.

Al respecto, la Sala estima que lo que subyace a este argumento de la apelación desconoce el contenido obligacional del otrosí 2 para justificar las gestiones que el contratista habría emprendido por fuera de sus límites.

Considera la Sala que los argumentos del demandado se apartan de los términos del pacto del cumplimiento que sirvieron de fundamento para la suscripción del otrosí

---

<sup>12</sup> Folios 187 a 201 del cuaderno 4.



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

2 y tergiversan el alcance que le dieron las partes, sin tener en cuenta los lineamientos de las negociaciones logradas en el marco de la acción popular.

Sobre el particular, cabe mencionar que la providencia proferida por el Juzgado 12 Administrativo de Cali en manera alguna tuvo la virtualidad de modificar los términos del pacto de cumplimiento en torno a la presentación de las demandas de lesividad, en el sentido de extender su objeto a la formulación de acciones de esa naturaleza cuando se considerara que desconocían el marco legal en que debían fundarse.

En realidad, esa decisión lo único que hizo fue pronunciarse acerca de la procedencia de levantar las medidas cautelares ordenadas en curso de la acción constitucional y, a modo de recuento procesal, transcribió las resoluciones convenidas en la audiencia de pacto, las cuales debían interpretarse de acuerdo con el contexto del cual emanaban, que no era otro distinto a las medidas activas y pasivas consensuadas a las que se hizo anterior referencia.

De ahí que al transcribir, en el auto del 31 de agosto de 2011, los apartados de la audiencia de pacto de cumplimiento en los que se acordó “*la revisión y estudio de las pensiones otorgadas en cuanto a la compartibilidad de las mismas*” y que el municipio de Palmira debía realizar los estudios técnicos y jurídicos para “*instaurar las demandas pertinentes*”, en modo alguno podía considerarse que esto modificó el pacto de cumplimiento, ni habilitó al contratista a presentar las demandas de lesividad que, a su juicio, fueron ilegales, sin consultar y atenerse a las limitantes que se aprobaron en la acción constitucional y que les sirvió de insumo a la celebración del otrosí 2.

Cabe añadir que las obligaciones derivadas del otrosí 2 no fueron objeto de modificación por las partes con posterioridad a su celebración, pues aun cuando luego se suscribieron varios contratos adicionales y otrosíes al contrato de prestación de servicios, en las que se varió la forma de pago, ninguno de ellos alteró el contenido de sus obligaciones ni dejó de alinearlos a lo dispuesto en el pacto de cumplimiento aprobado mediante decisión del 17 de mayo de 2011.

Como consecuencia, la Sala no encuentra de recibo el cargo de la apelación referente a que el *a quo* no tuvo en consideración todos los documentos que mostraban la ejecución a cabalidad de la obligación contenida en el otrosí 2



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

relacionada con la presentación de demandas de lesividad, dado que lo verdaderamente acontecido fue que el abogado Prado Cardona desatendió el marco del acuerdo en punto de su ejecución y pretendió el pago de la prestación de servicios que no se identificaban con lo pactado en el contrato que ocupa la atención de la Sala.

- **En relación con la proyección de actos administrativos de compartibilidad pensional**

Sostiene el recurrente que no obra prueba en el expediente de que él hubiere recibido pago alguno por concepto de “*proyección de actos administrativos de compartibilidad pensional*”, más allá de su propia manifestación consignada en la contestación de la demanda.

Sobre el particular, la Sala considera que aun cuando es cierto que con la demanda se aportaron varias órdenes de pago con las cuales el municipio buscó probar el desembolso aducido, claramente tales documentos no acreditan *per se* el reconocimiento que por esos conceptos se realizó en favor del demandando Gustavo Adolfo Prado Cardona. Simplemente mostraban la orden que se dio a la tesorería de que así se procediese.

Con todo, la manifestación que sobre su recibo efectivo realizó el abogado Prado Cardona al contestar la demanda no resulta irrelevante como él pretende sugerirlo. En efecto, en el escrito de contestación de la demanda, el abogado manifestó lo siguiente (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

*(...); una vez cumplido el objeto contractual, presenté a la Administración Municipal las facturas correspondientes a la labor desarrollada las cuales fueron autorizadas por el Municipio de Palmira mediante las siguientes órdenes de pago:*

*“No. 3978, aportada como prueba No. 26, por valor de \$48’461.088,00.  
No. 4538, aportada como prueba No. 28, por valor de \$150’042.984,00  
No. 535, aportada como prueba No. 30, por valor de \$232’986.000,00.  
No. 6293, aportada como prueba No. 31, por valor de \$230’163.792.00.  
No. 7844, aportada como prueba No. 35, por valor de \$184.320.744.00”*

*Con lo cual se me canceló lo adeudado, con relación a mis actividades profesionales como abogado por la:*



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

**revisión, estudio, fotocopiado de todas las hojas de vida de los jubilados del Municipio de Palmira y las antiguas empresas municipales, que conduzcan a la proyección para la firma del funcionario competente de todos los actos administrativos de compartibilidad o no compartibilidad de la pensión de jubilación con la pensión de vejez otorgada por el ISS a que haya lugar (...).<sup>13</sup>.**

Las anteriores sumas de dinero coinciden con aquellas tomadas en consideración en el fallo para realizar la liquidación judicial en punto a los valores reconocidos por concepto de actos administrativos de compartibilidad o no compartibilidad de las pensiones.

Sobre el particular, se advierte que la confesión se encuentra enlistada como un medio probatorio en el artículo 165 del CGP<sup>14</sup>. Se recuerda que el demandado Gustavo Adolfo Prado Cardona, como profesional del derecho, ejerció su propia defensa en este proceso.

Así las cosas, en virtud de las disposiciones que regulan la confesión judicial, las manifestaciones hechas por las partes en la demanda, en las excepciones y en las respectivas contestaciones, ostentan valor probatorio, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 191 del CGP<sup>15</sup>.

Como antes se precisó, por disposición de la ley, las manifestaciones hechas por las partes en las actuaciones procesales las vinculan, de ahí que se encuentre acreditado el presupuesto de capacidad para confesar, así como la posibilidad de disponer del derecho patrimonial de débito sobre el cual recae la declaración.

De otro lado, el hecho confesado trae consecuencias jurídicas adversas al confesante y, a su vez, favorecen a la parte contraria, pues permiten determinar el efectivo pago y recibo de las sumas entregadas al contratista.

---

<sup>13</sup> Folio 421 del cuaderno principal.

<sup>14</sup> "Artículo 165. Medios de prueba. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez".

<sup>15</sup> "Artículo 191. Requisitos de la confesión. La confesión requiere:

"1. Que el confesante tenga capacidad para hacerla y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado.

"2. Que verse sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezcan a la parte contraria.

"3. Que recaiga sobre hechos respecto de los cuales la ley no exija otro medio de prueba.

"4. Que sea expresa, consciente y libre.

"5. Que verse sobre hechos personales del confesante o de los que tenga o deba tener conocimiento.

"6. Que se encuentre debidamente probada, si fuere extrajudicial o judicial trasladada (...)."



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

Frente al supuesto que se deduce de la confesión, la ley no exige un medio de prueba específico para acreditarlo, por manera que se debe dar mérito probatorio a la afirmación enunciada. Si bien era a la parte contraria a la que le correspondía, en virtud de la carga de la prueba, el deber de demostrar el pago que alega indebido, no por ello puede ignorarse, desconocerse o sustraerle vigor acreditativo a la anuencia que sobre su recibo expresó el demandado, en su calidad de depositario del pago debatido.

Finalmente, la confesión fue expresa, consciente y libre y versa sobre hechos personales del confesante o de los que tenía conocimiento, tales como los referentes a la satisfacción de la contraprestación acordada por el cumplimiento de sus compromisos negociales.

En lo que hace al segundo apartado de este cargo, es pertinente precisar que lo que aquí se plantea radica en definir si reposan en el expediente los proyectos de actos administrativos de compartibilidad o no compartibilidad de la pensión que se elaboraron por el abogado Prado Cardona en cumplimiento de la primera obligación contenida en el otrosí. En efecto, lo que reprocha el libelista es que el *a quo* no valoró las pruebas que revelaban que el contratista acató la obligación consistente en entregar al municipio los proyectos de actos administrativos de compartibilidad de las pensiones de jubilación.

De ahí que no corresponda a esta instancia entrar a dilucidar el alcance de la primera obligación contenida en el otrosí 2, dado que no se somete a discusión si la misma se honraba a cabalidad con el análisis sobre los documentos de los pensionados para establecer los parámetros de compartibilidad o si resultaba imperiosa la elaboración de los proyectos de actos administrativos para entenderla cumplida.

Dicho esto, se encuentra que en el cuaderno 1/12 de las pruebas aportadas por el demandado se allegaron algunos documentos con los cuales se buscó demostrar el cumplimiento de la obligación derivada del otrosí 2 que ahora se analiza, consistente en la proyección de actos administrativos de compartibilidad.

Con todo, se observa que allí reposan los documentos sobre los cuales el abogado realizó los respectivos estudios dirigidos a establecer la procedencia o no de la



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

compartibilidad de cada uno de los empleados referidos en los listados visibles a folios 45 a 107 de ese cuaderno, pese a lo cual no reposan los proyectos de actos administrativos que habrían de elaborarse como producto de ese examen.

Tampoco en los diferentes conceptos titulados “*Análisis jurídico de las pensiones de jubilación otorgadas por las municipales de Palmira*” y “*Análisis jurídico de las pensiones de jubilación otorgadas por las antiguas Empresas Públicas Municipales de Palmira*” se observa que se hubieran adjuntado las mencionadas decisiones. En el texto de esas piezas se vislumbra que el estudio efectuado por el abogado se orientó a determinar las condiciones de compartibilidad del jubilado, atendiendo a la clasificación del cargo y las fechas de reconocimiento de la pensión de vejez por el ISS.

No obstante lo anterior, en ningún caso el demandado anunció que a esos estudios acompañaba los proyectos de actos administrativos en los que se condensara la información que constaba en los análisis en orden a definir si se procedía a negar o a acceder a la compartibilidad de la pensión.

En contraste con lo expuesto, se tiene que reposan en el expediente varios oficios a través de los cuales funcionarios del municipio de Palmira informaron al Juzgado 12 Administrativo de Cali el estado de avance del acatamiento de las medidas adoptadas en la audiencia de pacto de cumplimiento en referencia a la proyección de actos administrativos de compartibilidad pensional, como sigue:

1. En comunicación del 24 de septiembre de 2012, el secretario jurídico del municipio de Palmira manifestó al Juzgado 12 Administrativo de Palmira que a esa fecha se habían proferido 83 resoluciones de compartibilidad que se encontraban en proceso de notificación<sup>16</sup>.
2. En el oficio de 2 de octubre de 2012, el abogado externo del municipio de Palmira, Alfredo Marmolejo Vásquez, informó a esa instancia judicial el trámite impartido a los asuntos de compartibilidad en punto a los cuales indicó el nombre de los exfuncionarios respecto de quienes ya se había expedido y notificado el respectivo acto administrativo en septiembre de 2012 y el de

---

<sup>16</sup> Folio 241 del cuaderno 4.



*Expediente:* 760012333000201301323 01  
*Actor:* Municipio de Palmira  
*Demandado:* Gustavo Adolfo Prado Cardona  
*Referencia:* Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

otros tantos frente a los que se encontraban en proceso de proyección las respectivas resoluciones<sup>17</sup>.

3. Mediante escrito del 29 de noviembre de 2012, el secretario jurídico del municipio de Palmira allegó ante el juez de la acción popular cuarenta y seis Resoluciones relativas al compartimento pensional de jubilados del ente territorial, las cuales, según se observa, fueron proferidas entre el 12 y el 20 de septiembre de ese año<sup>18</sup>. Reposan igualmente resoluciones de compatibilidad proferidas en abril de 2013<sup>19</sup>.

En atención a ese contexto probatorio, no es posible para esta Sala establecer con certeza que la elaboración de esos actos administrativos hubiera sido producto de la gestión realizada por el abogado Prado Cardona en cumplimiento de las obligaciones emanadas en el otrosí 2, si se tiene en consideración que todo lo ocurrido en relación con la acreditación de la existencia de esos actos administrativos ante el juez constitucional se dio desde septiembre de 2012 en adelante.

Esta situación resulta inquietante ante la evidencia de que, el 16 de mayo de 2012, el municipio de Palmira y el abogado Prado Cardona terminaron de mutuo acuerdo el contrato de prestación de servicios<sup>20</sup>, momento para el cual no se había acreditado el cumplimiento de la obligación que ahora el ente territorial reputa incumplida.

De ahí que no pueda admitirse que las labores surtidas cuatro meses después de esa fecha, en torno a la proyección de actos administrativos de compatibilidad, hubieran sido adelantadas por el abogado demandado.

Primero porque el contratista, en momento alguno, dio cuenta de su elaboración al municipio o, al menos, ello no fue objeto de demostración en este proceso. Segundo, debido a que la acreditación del cumplimiento de esa medida por parte del ente territorial en el marco de la acción popular se llevó a cabo por cuenta de la gestión de otro abogado externo, Alfredo Marmolejo Vásquez, situación que impide

---

<sup>17</sup> Folios 36 a 40 del cuaderno 5.

<sup>18</sup> Folios 140 a 343 del cuaderno 5.

<sup>19</sup> Folios 226 a 228 del cuaderno 6, folios 221 a 228 del CC-PQ1.

<sup>20</sup> Folios 86 a 89 del cuaderno 1.



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

conocer si lo hizo este abogado o el municipio mismo, a través de sus funcionarios. Tercero, en tanto el trámite de la demostración de su cumplimiento tuvo ocurrencia cuatro meses después de haber terminado el contrato de prestación de servicios por mutuo acuerdo.

Ha de añadirse a lo dicho que en el anexo titulado “*Actos administrativos mediante los cuales se declaró la compatibilidad pensional de los servidores públicos del ISS*” no puede corresponder al cumplimiento de la obligación en debate, en la medida en que todas las resoluciones que allí reposan fueron expedidas el 26 de enero de 2011, es decir, seis meses antes de haberse suscrito el otrosí 2 del cual emerge el compromiso en controversia e incluso con anterioridad a la audiencia de pacto de cumplimiento que sirvió de base fáctica y jurídica para la elaboración del otrosí en comento y que fungió como lineamiento para el cumplimiento de las obligaciones que se condensarían en el documento modificadorio.

En síntesis, la Sala no estima de recibo el cargo de la apelación que se analiza, pues no se acreditó el cumplimiento de la obligación emanada del otrosí 2 al contrato de prestación de servicios MP-281-2009, asociada a la proyección de actos administrativos de compatibilidad o no de la pensión, por lo que se confirmará la decisión del *a quo* en cuanto liquidó saldos en contra del demandado por pagos de más en relación con este concepto.

### **Conclusión**

Tras hallar infundados los cargos de la apelación, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 5 de mayo de 2022.

### **3. Costas**

De conformidad con lo consagrado en el artículo 188 del CPACA y con la disposición especial del artículo 365 del CGP, se establece un criterio objetivo<sup>21</sup> de condena en

---

<sup>21</sup> Conviene señalar que, bajo las reglas del código en cita, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le imponen, toda vez que en el régimen actual dicha condena se determina con fundamento en un criterio netamente objetivo, en este caso frente a la parte que ha resultado vencida, “*siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley*”.



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

costas, que impone condenar en este asunto a la parte a la que se le resuelve en forma desfavorable el recurso de apelación, que en este caso es el demandado, Gustavo Adolfo Prado Cardona.

La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del CGP.

El Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda<sup>22</sup>, estableció las tarifas de agencias en derecho. Respecto de las agencias en derecho en **segunda instancia**, deben fijarse hasta en un 5% *-límite máximo-* del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia, según lo dispuso el párrafo del numeral 3.1.3<sup>23</sup> del artículo 6º *ejusdem*.

Así, en la **segunda instancia**, se fija en el 0.25% de **\$2.125'779.233**, que equivale a **\$5'314.448**.

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

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 5 de mayo de 2022, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, con fundamento en las razones advertidas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas por la segunda instancia a la parte demandada, Gustavo Adolfo Prado Cardona, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso, que deberá ser pagada en favor de la demandante, municipio de Palmira.

---

<sup>22</sup> La demanda se presentó el 16 de diciembre de 2015. El Acuerdo 1887 de 2003 fue derogado por el Acuerdo 10554 de agosto 5 de 2016; no obstante, este último solo entró a aplicarse para los procesos judiciales iniciados a partir de su publicación.

<sup>23</sup> "Artículo. 6º—*Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:(...).*

**"III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (...)**

**"3.1.3. Segunda instancia. (...)**

**"Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia."** (se destaca).



Expediente: 760012333000201301323 01  
Actor: Municipio de Palmira  
Demandado: Gustavo Adolfo Prado Cardona  
Referencia: Medio de control de Controversias Contractuales - 68914

Las agencias en derecho en la **segunda instancia** se fijan en el 0.25% de **\$2.125'779.233**, que equivale a **\$5'314.448**.

**TERCERO:** Para el cumplimiento de esta sentencia, expídanse, con destino a las partes, las copias auténticas con las constancias previstas en la ley procesal.

**CUARTO:** El cumplimiento de la presente sentencia deberá realizarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**QUINTO:** Cumplido lo anterior, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

*Nota:* esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF