



---

**UNIVERSIDAD DEL VALLE****CONSEJO SUPERIOR****RESOLUCIÓN No. 029**

20 de mayo de 2020

“Por la cual se declara la pérdida de la fuerza ejecutoria de las Resoluciones de Consejo Superior No. 043 de 1984 y No. 100 de 1985 y se da aplicación al ‘Principio Constitucional de Legalidad del Gasto Público’.”

**EL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DEL VALLE**, en uso de sus atribuciones y en especial las que le confiere el literal k) y l) del Artículo 18° del Estatuto General, y

**CONSIDERANDO:****I. ANTECEDENTES**

Que la Universidad del Valle, fue creada mediante la Ordenanza No. 12 de 1945, emanada de la Asamblea Departamental del Valle, reformada por la Ordenanza No. 010 de 1954 es un ente universitario autónomo del orden Departamental, con régimen especial, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y capacidad para gobernarse, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en los términos definidos en la Ley 30 de 1992;

Que el Acuerdo No. 017 de diciembre 13 de 2019, aprobó el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Universidad del Valle, para la vigencia fiscal de enero 1 a diciembre 31 de 2020;

Que, dentro del presupuesto de Gastos de la Universidad del Valle, se ha determinado una partida para seguros de vida;

Que el principio constitucional de legalidad del gasto consiste fundamentalmente en que no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado previamente por el Congreso mediante Ley, por las

Asambleas Departamentales mediante Ordenanza o por los Concejos Distritales o Municipales mediante Acuerdo, y solo hasta el monto máximo autorizado;

Que la convención colectiva de trabajo suscrita entre la Universidad del Valle y el sindicato de trabajadores de la Universidad del Valle “SINTRAUNIVALLE” -1983-1984-, en su artículo 5°, reconoció un seguro por muerte a todos los trabajadores oficiales de la Universidad del Valle;

Que mediante la Resolución No. 043 de 1984 expedida por el Consejo Superior de la Universidad del Valle, en su Artículo 1° reconoció un seguro de vida para el personal docente equivalente a 30 meses de salario sin límite de su cuantía y en caso de muerte accidental se contemplará doble indemnización;

Que mediante de la Resolución No. 100 de 1985 expedida por el Consejo Superior de la Universidad del Valle en su Artículo 8° reconoció un seguro de vida para sus empleados, de acuerdo con el procedimiento indicado por la ley, equivalente a 30 meses de sueldo básico por concepto de seguro de vida. En caso de muerte accidental el seguro será de 60 meses de sueldo básico.

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Que el Decreto 1295 de 1994 en su artículo 98°, derogo los artículos 34° y 35° de la Ley 3135, así como tácitamente el artículo 289° del Código Sustantivo del Trabajo en cuanto se refiere al seguro por muerte de un empleado público o trabajador oficial;

Que la Corte Constitucional mediante sentencia C-823 de 2006 ratificó que el seguro por muerte fue sustituido por la pensión de sobrevivientes o la correspondiente indemnización sustitutiva contemplada en el Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993;

Que el artículo 2.2.10.3 del Decreto 1083 de 2015 dispone que los programas de bienestar social destinados a la protección y servicios sociales, no pueden suplir las responsabilidades legales de los fondos de pensiones y las administradoras de riesgos laborales, entre otras entidades, de manera que no se puede establecer a través de dichos programas, la contratación por parte de una entidad pública de un seguro de vida que cubra a sus servidores públicos, pues tal riesgo se encuentra asumido por el Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Riesgos Laborales, de acuerdo a lo establecido en Ley;

Que el artículo 16° de la Ley 2008 de 2019, prohíbe expresamente que los recursos destinados a programas de capacitación y bienestar social no pueden tener por objeto crear o incrementar salarios, bonificaciones, sobresueldos, primas, prestaciones sociales, remuneraciones extralegales o estímulos pecuniarios ocasionales que la ley no haya establecido para los servidores públicos, ni servir para otorgar beneficios directos en dinero o en especie;

Que la Sala de Consulta y Servicio civil del Consejo de Estado, bajo radicación número 11001-03-06-000-2017-00096-00(2344) del veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), con la ponencia del consejero EDGAR GONZALEZ LOPEZ, conceptuó que en la actualidad no existe una norma jurídica en Colombia que autorice para adquirir un seguro de vida colectivo como protección especial para sus servidores públicos, por cuanto el riesgo de muerte se encuentra cubierto por el Sistema General de Pensiones, integrante del Sistema de Seguridad Social Integral y que no hay viabilidad jurídica de adquirir seguros de vida colectivos con cargo al rubro presupuestal de gastos de funcionamiento, ni a través del programa de bienestar social;

Que en el caso bajo examen es necesario determinar, si respecto a las Resoluciones de Consejo Superior No. 043 de 1984 y No. 100 de 1985 opera la figura de **“Pérdida de Ejecutoriedad”** establecida en el artículo 91° de la Ley 1437 de 2011, actos administrativos por los cuales se reconoció, mediante el primero, un seguro de vida para el personal docente equivalente a 30 meses de salario sin límite de su cuantía y en caso de muerte accidental se contempló doble indemnización, y mediante el segundo, se reconoció también, un seguro de vida para los empleados no docentes, consistente en 30 meses de sueldo básico por concepto de seguro de vida. En caso de muerte accidental el seguro será de 60 meses de sueldo básico;

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 1524 del Código Civil, en el sentido que **“No puede haber obligación sin una causa real y lícita”**; al expedirse la Ley 100 de 1993 y crearse el Sistema integral de Seguridad Social, el seguro por muerte, que amparaba la legalidad de las Resoluciones del Consejo Superior No. 043 de 1984 y 100 de 1985, fue sustituido por la pensión de sobrevivientes o la correspondiente indemnización sustitutiva por la precitada Ley de Seguridad Social; es decir, que al desaparecer la condición o causa que le daba la eficacia a dichas Resoluciones, se extinguen los efectos de estos Actos Administrativos;

La validez de un acto administrativo es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento de los requisitos preestablecidos en una norma superior, **es decir, el acto administrativo es válido en la medida que se adecue a las exigencias del ordenamiento jurídico**. La validez del acto administrativo resulta entonces, desde esta óptica, como un fenómeno de contenidos y exigencias del derecho para la estructuración de la decisión administrativa;

No obstante lo anterior, una vez expedido el acto administrativo pueden presentarse fenómenos que alteren su normal eficacia, estos fenómenos que son conocidos dentro de nuestra legislación como eventos de pérdida de fuerza ejecutoria, recogidos por el artículo 91° del Código Contencioso Administrativo, según el cual: *“Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:*

*1o) Por suspensión provisional.*

**2o) Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.**

*3o) Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*

*4o) Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*

*5o) Cuando pierda su vigencia”.*

Bajo el nombre genérico de pérdida de fuerza ejecutoria, el Código Contencioso Administrativo recoge lo que la doctrina administrativa denomina en algunas oportunidades, como fenómenos de extinción de los efectos de los actos administrativos. Eventos que no son otra cosa que alteraciones a la normal eficacia del Acto Administrativo;

En relación con la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo por el desaparecimiento de sus fundamentos de hecho o de derecho, se presenta el fenómeno jurídico denominado por la doctrina como el decaimiento del acto administrativo por causas imputables a sus mismos elementos, en razón a causas posteriores, no relacionadas directamente la validez inicial del acto. El decaimiento del acto en el derecho colombiano está en íntima relación con la motivación del acto, se configura por la desaparición de los elementos integrantes del concepto motivante del acto;

Al respecto, en Sentencia del Consejo de Estado —Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Álvaro Nemén Vargas, radicado No. 11001-03-06-000-2016-00209-00 (2315), señalo: *“De otra parte, dentro del análisis de los efectos de las decisiones de nulidad de los actos administrativos, es*

*necesario referirse a la figura del decaimiento, la cual encuentra sustento legal en el artículo 9/ de la Ley 1437 de 2011 y ha sido definida por la jurisprudencia, así:*

*El DECAIMIENTO del acto administrativo (...) es una de las causas por las cuales los actos administrativos pierden su fuerza ejecutoria. Dicho fenómeno opera de manera sobreviniente y por ministerio de la ley, al desaparecer los fundamentos fácticos o jurídicos que dieron lugar a su expedición.*

*"La figura del decaimiento del acto administrativo produce la pérdida de la fuerza ejecutoria de este, y en consecuencia, el acto deja de ser vinculante y se vuelve inaplicable, efectos que tienen ocurrencia hacia el futuro y sin necesidad de declaración judicial." En esta dirección, la doctrina ha señalado:*

*"El decaimiento del acto, como lo sugiere esta expresión, tiene un efecto temporal hacia el futuro (ex nunc) y no retroactivo (ex tunc), como ocurre con su anulación por el juez administrativo, lo que plantea el interrogante sobre los efectos pasados del acto, esto es, antes de su decaimiento. La jurisprudencia explica de manera uniforme y reiterada que la pérdida de ejecutoria no implica la ilegalidad del acto. La presunción de legalidad sigue intacta, no solamente antes del decaimiento del acto, sino también después. El decaimiento no afecta entonces las situaciones generadas durante el tiempo en que el acto fue ejecutorio; por ello, el Consejo de Estado considera necesaria la declaración de nulidad expresa por parte de la jurisdicción administrativa, incluso cuando la administración deroga sus actos por considerarlos ilegales".*

Conforme al desarrollo jurídico y jurisprudencial, de la teoría del acto administrativo, si bien es cierto que todos los actos administrativos son de obligatorio cumplimiento en tanto no hayan sido suspendidos de manera provisional, o anulados por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, por la presunción de legalidad que los inviste, también es posible que los actos administrativos pierdan su obligatoriedad frente a la desaparición de un presupuesto fáctico que daba fundamento al acto jurídico;

En este orden de ideas, el artículo 91° de la Ley 1437 de 2011, reglamenta las condiciones que pueden presentarse y que traen como consecuencia la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, entre ellas la contemplada en el numeral 2°, del articulado indicado, el que consagró lo siguiente: *"ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. (...)";*

Así las cosas, cuando desaparecen los fundamentos de hecho y de derecho que sustenten una actuación administrativa, es decir, que las circunstancias de tiempo modo y lugar que sirvieron de base ya no existan,

el acto administrativo es inoperante, perdiendo de manera inmediata su objeto o finalidad. Teniendo en cuenta que por dichas condiciones de hecho, el acto que fue proferido no está viciado de legalidad por una manifiesta oposición a la Constitución o la Ley, por una disconformidad con el interés público o social que atente contra este, o causando un agravio injustificado a una persona; simplemente las razones que concedieron el derecho o reconocieron una situación desaparecieron y no tienen efecto en la vida jurídica, razón por la cual la ejecución del acto carece de sentido;

Es así como el Consejo de Estado, con ponencia de la Consejera, Doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, expuso: *“(…) Cabe advertir que el decaimiento, como causal de pérdida de fuerza ejecutoria, no afecta la validez del acto administrativo, porque es una situación Posterior a su nacimiento y no tiene la virtud de provocar su anulación. Además, la jurisprudencia ha precisado que la declaración de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo no puede solicitarse al juez de lo contencioso administrativo, porque no existe una acción autónoma que lo permita, y que la ocurrencia de esa figura no afecta la presunción de legalidad del acto, pues, su controversia debe hacerse en relación con las circunstancias vigentes al momento de su expedición. Adicionalmente, no es posible declarar la nulidad por violación de normas legales posteriores, pues es claro que la autoridad administrativa no podía tenerlas en cuenta en el cumplimiento de su actividad, a pesar de que con posterioridad a la expedición del acto se viera afectado su fundamento jurídica’ (…)”*;

Finalmente, sobre el decaimiento del acto administrativo, el Consejo de Estado en sentencia del 13 de julio del 2000, precisó: *“(…) La pérdida de fuerza ejecutoria solo puede ser objeto de declaratoria general, en sede administrativa, ya que de manera oficiosa por la autoridad que profirió el acto, o en virtud de la excepción consagrada en el Código Contencioso Administrativo, que el interesado puede interponer ante la ejecución del acto administrativo que se estime ha perdido dicha fuerza. (…)”*;

En relación a la pérdida de ejecutoriedad o decaimiento de las Resoluciones de Consejo Superior No. 043 de 1984 y No. 100 de junio 18 de 1985 que sirvieron de sustento para el otorgamiento de un seguro de vida para los servidores públicos docentes y no docentes de la Universidad del Valle; por lo expuesto anteriormente, y de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 91° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), los precitados actos administrativos son ineficaces por la imposibilidad de producir los efectos para los cuales se profirieron, tomando en consideración **que el amparo del riesgo de muerte de los servidores públicos otorgado por las Resoluciones de Consejo Superior No. 043 de 1984 y No. 100 de 1985 y por los artículos 34° y 35° del Decreto Ley 3135 de 1968 fueron derogados de manera expresa y/o tacita, quedando a cargo del Sistema**

**de Seguridad Social Integral creado por la Ley 100 de 1993;** de manera, que no resulta viable legalmente que la Universidad del Valle adquiera un seguro de vida colectivo para amparar a sus servidores públicos, dado que no existe una norma que lo autorice expresamente a efectuar la contratación de dicho seguro como un beneficio adicional a las prestaciones cubiertas por la mencionada Ley 100 de 1993;

Así las cosas y teniendo en cuenta las motivaciones de la Sentencia C-069 de 1995, según la cual: “...la misma Administración puede hacer cesar los efectos de los actos administrativos, como ocurre cuando desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho del mismo acto administrativo”, se procederá en la parte resolutive del presente acto a declarar la pérdida de la fuerza ejecutoria de las Resoluciones de Consejo Superior No. 043 de 1984 y No. 100 de 1985;

En mérito de lo anterior,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1°.** Declarar de manera oficiosa la pérdida de fuerza de ejecutoria de la Resolución del Consejo Superior No. 043 de 1984 que reconoció un seguro de vida para el personal docente equivalente a 30 meses de salario sin límite de su cuantía y en caso de muerte accidental se contemplará doble indemnización y de la Resolución del Consejo Superior No. 100 de 1985, por la cual se reconoció un seguro de vida para los empleados no docentes de la Universidad del Valle, equivalente a 30 meses de sueldo básico y en caso de muerte accidental el seguro será de 60 meses de sueldo básico; lo anterior, conforme lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO 2°.** Con esta decisión se da aplicación al “**Principio Constitucional de Legalidad del Gasto Público**”, el cual determina que el recaudo y aplicación de los dineros estatales deben manejarse de conformidad con reglas y procedimientos predeterminados y contables, de manera que, para que una erogación pueda ser efectivamente realizada tiene que haber sido previamente decretada por Ley, Ordenanza o Acuerdo e incluida dentro del respectivo presupuesto.

**ARTÍCULO 3°.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Santiago de Cali, a los 20 días del mes de mayo de 2020.

La Presidente,

**DOCUMENTO ORIGINAL FIRMADO**

**CLARA LUZ ROLDÁN GONZÁLEZ**

Gobernadora del Departamento  
del Valle del Cauca

**ANTONIO JOSÉ ECHEVERRY PÉREZ**

Secretario General