

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Radicado: 17001-23-33-000-2016-00853-01  
Demandante: **Edgar René Romero Ríos**  
Demandado: **Nación - Ministerio de Educación Nacional y Municipio de Manizales - Secretaria de Educación**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Magistrado Ponente: Dohor Edwin Varón Vivas**

Manizales, tres (3) de junio de dos mil veintidós (2022).

De conformidad con lo establecido en el artículo 366 del C.G.P, el Despacho aprueba la liquidación realizada por el secretario de las costas y agencias en derecho.

NOTIFICAR

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.

**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
**Magistrado**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**DESPACHO 002**

**Magistrada Sustanciadora: Patricia Varela Cifuentes**

Manizales, tres (3) de junio de 2022

**A.I. 228**

**ASUNTO: AUTO DE SEGUNDA INSTANCIA- REMITE**

**REF: EJECUTIVO A CONTINUACIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. DEMANDANTE MARÍA OLMA DÍAZ CORREA. DEMANDADO NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. RADIACIÓN 17 001 33 33 001 2008 00111 03**

Se dispone el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el 18 de febrero de 2022.

**ANTECEDENTES**

La ejecutante formuló demanda ejecutiva contra Ministerio de Educación - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Departamento de Caldas por la suma de \$10.3337.555.00 y los intereses moratorios a partir del 30 de abril de 2015 hasta la data en que se haga efectivo el pago, con base en la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión de Manizales el 19 de septiembre de 2012, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, identificado con radicado 17001333100120080011100 y confirmada el 20 de febrero de 2014 por el Tribunal Administrativo de Caldas. El Juzgado Sexto Administrativo de Manizales, el 18 de marzo de 2021, libró mandamiento de pago y decretó la medida cautelar consistente en el embargo de los dineros que poseyeran las entidades demandadas en cuentas de ahorro, corrientes y demás productos bancarios, créditos o títulos que se encontrasen en cuentas de ciertas entidades financieras.

El departamento de Caldas interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el auto que decretó medidas cautelares.

El 12 de octubre de 2021, el magistrado dr Dohor Edwin Varón Vivas desató el recurso de alzada conforme se observa en el archivo 03 pdf del cuaderno 02 del expediente digital.

Posteriormente, el juzgado de conocimiento emitió sentencia de primera instancia y contra la misma, la parte demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue repartido a este Despacho para su trámite.

El expediente ingresó a Despacho el día 31 de marzo de 2022, advirtiéndose en la constancia secretarial que obra en el Archivo 02 del cuaderno digital de segunda instancia, que "tal como se observa en archivo denominado 03AutoResuelveRecursoApelacion.pdf

del cuaderno 02ApelacionAuto, el presente proceso ya había sido conocido por el despacho del Dr. Dohor Edwin Varón Vivas en apelación de auto”.

Con base en lo indicado en la constancia mencionada, debe darse por este Despacho aplicación al Acuerdo No. No. PSAA06-3501 DE 2006 (julio 6) “Por el cual se reglamenta el reparto de los asuntos de conocimiento de los Juzgados Administrativos” expedido por la entonces Sala Administrativa del Consejo Superior de La Judicatura, que en el artículo 8 señala:

*“COMPENSACIONES EN EL REPARTO. En todos los casos de que trata el presente artículo, el servidor judicial diligenciará los formatos respectivos según el modelo que se anexa al presente Acuerdo y que hacen parte del mismo, con indicación del nombre de las partes, los números únicos de radicación, grupo, fecha y secuencia de reparto y los remitirá de manera inmediata a la dependencia encargada del reparto, o a la Sala Administrativa del Consejo Seccional correspondiente, para el caso previsto en el numeral sexto, donde se efectuarán, con los repartos subsiguientes, las compensaciones a que haya lugar.*

(...)

*8.5. POR ADJUDICACIÓN: Cuando un asunto fuere repartido por primera vez en segunda instancia, en todas las demás ocasiones en que deba volver al superior funcional, el negocio corresponderá quién se le repartió inicialmente. En tales eventos la dependencia encargada del reparto tendrá a su cargo el envío del expediente al funcionario competente y tomará la información correspondiente para hacer las compensaciones del caso”.*

En cumplimiento de lo anterior,

#### **RESUELVE**

**REMÍTASE** el expediente a la Oficina Judicial de Manizales para que efectúe el reparto del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de la referencia, al Despacho del Magistrado **Dohor Edwin Varón Vivas** y realice la compensación del caso.

#### **NOTIFÍQUESE**

**Firmado Por:**

**Patricia Varela Cifuentes**  
**Magistrado**  
**Oral 002**  
**Tribunal Administrativo De Manizales - Caldas**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario

2364/12

Código de verificación:

**563dccd78b061a7a93f5b31e8419453d281cc7f6148  
6b7c1718217e9e9763ff9**

Documento generado en 03/06/2022 01:43:04 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento  
electrónico en la siguiente URL:  
[https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Firma  
Electronica](https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica)**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 147

Manizales, seis (6) de junio de dos mil veintidós (2022).

Radicado: 17001-33-39-005-2016-00144-02  
Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento Del Derecho  
Demandante: Flota Metropolitana S.A.  
Demandado: Contraloría General de la República

Se emite fallo con ocasión al recurso apelación impetrado por la parte demandada contra la sentencia que accedió a las pretensiones de la demandante.

## I. Antecedentes

### 1. Demanda

#### 1.1. Pretensiones

Se solicitó declarar la nulidad del fallo de responsabilidad fiscal 015 del 21 de octubre de 2015, el auto 783 del 12 de noviembre de 2015 expedidos por la Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República; así como el auto 652 del 1 de diciembre de 2015 proferido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República; todos éstos actos administrativos por medio de los cuales fueron condenados fiscalmente a los operadores de tránsito del SETP<sup>1</sup>, incluida la empresa demandante.

Que con base en lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene la cancelación anotación respecto a la empresa Flota Metropolitana S.A. en el boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República.

#### 1.2. Sustento fáctico relevante

---

<sup>1</sup> Sistemas Estratégico de Transporte de las Ciudades de Manizales y Villamaría

Se señala en síntesis que, el 16 de noviembre del 2010 se dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal, radicado 10111606 de la Coordinación de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Municipal de Manizales, contra María Liliana López Palacio y de José Alfonso Jaramillo, asesora jurídica y gerente de la Empresa de Transporte Integrado de Manizales (TIM - Liquidado).

Que el 29 de julio de 2011, la Contraloría General de la República ordenó la vinculación de todas las empresas de transporte público colectivo municipal de Manizales que operaran en el SETP como presuntos responsables fiscales, encontrándose entre estas la empresa Flota Metropolitana S.A.

El 11 de diciembre de 2014, el Despacho que avocó conocimiento ordenó el archivo parcial del proceso, por no comportarse un ejercicio de gestión fiscal por parte de la asesora jurídica y del gerente del TIM, decisión confirmada en segunda instancia por el superior de este Despacho. Contrario a la decisión tomada con respecto a las directivas del TIM, se imputó la responsabilidad fiscal a los operadores de tránsito del SETP, entre ellos, la demandante, en atención a que ostentaban la tenencia de equipos tecnológicos usados para la implementación del sistema, situación que causó un detrimento patrimonial cuantificable en \$29.216.345, siendo responsable solidariamente el gerente del TIM por no procurar la restitución de estos elementos.

El 28 de marzo de 2014 se decretó y ordenó la práctica de la medida cautelar de embargo, ello en atención a que existió una presunta omisión por parte del TIM de asegurar los equipos tecnológicos usados en el sistema, recursos que fueron vandalizados en los hechos acontecidos los días 2 y 3 de marzo de 2010 en el casco urbano de Manizales, situación que causó un daño patrimonial a los intereses de la empresa administradora del Sistema Integrado de Transporte.

Como resulta del proceso de responsabilidad fiscal, la Contraloría General de la República profirió fallo el 21 de noviembre de 2015, condenando a Flota Metropolitana S.A. en su rol de operador de tránsito del SETP y al gerente del TIM a pagar la suma de \$29.216.345. Esta decisión fue impugnada el 9 de noviembre de 2015, siendo confirmada el 12 de noviembre del 2015 y se concedió el recurso de apelación.

El 16 de noviembre de 2015 se cumplió el término de 5 años con el que contaba el órgano de control para proferir decisión en el marco del proceso de responsabilidad fiscal, perdiendo la competencia funcional para ejercer sus funciones legales y constitucionales. No obstante, el órgano fiscal decidió el recurso de apelación interpuesto el 1 de diciembre de 2015, confirmando íntegramente la decisión adoptada.

### **1.3. Normas violadas y concepto de trasgresión**

Se invocaron como vulnerados, el artículo 29 de la Constitución y el artículo 9 de la Ley 610 de 2000. En síntesis se señaló que, la Dirección de Investigaciones Fiscales y la Contraloría

Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República transgredieron el derecho al debido proceso, al proferir el Auto 652 del 01 de diciembre de 2015, por medio del cual se resolvió el recurso de apelación contra la sentencia que declaró la responsabilidad fiscal, cuando ya se habían superado los 5 años señalado en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

Indicó que el debido proceso es un derecho y un principio rector que propende por la correcta producción de los actos emitidos por las autoridades administrativas, en aras de materializar la correcta administración de justicia, en los objetivos y fines estatales. Que en ese orden de ideas y debido a la inobservancia de las disposiciones contempladas en la Ley 610 de 2000, el ente de control incurrió en la vulneración de este derecho fundamental y principio de la función pública, condición suficiente para que el fallo emitido sea objeto de reproche por parte de la autoridad judicial.

## **2. La contestación de la demanda**

La **Contraloría General de la República** se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demandante. Indicó en síntesis que, contrario a lo afirmado por la parte demandante, la imputación de la responsabilidad fiscal, correspondió a la omisión de asegurar los elementos tecnológicos y demás herramientas usadas para implementar el Sistema Integrado de Transporte, mismos que fueron vandalizados en hechos ampliamente conocidos.

Que no es cierto que haya operado la prescripción en atención a que, por medio de Resolución Reglamentaria Ejecutiva 010 del 31 de diciembre de 2014, se suspendieron los términos procesales en diferentes dependencias de la Contraloría General de la República desde el 1 al 20 de enero de 2015, esto debido al cambio de sede de las instalaciones de la entidad; descontando entonces este lapso del conteo de términos, el fallo en segunda instancia fue proferido en tiempo.

Por otra parte indicó que, la decisión tomada en primera instancia, denominada por ley como fallo con o sin responsabilidad fiscal, es diferente a la decisión tomada en segunda instancia, por cuanto la primera pone fin al proceso, y la segunda surte tramites posteriores con diferentes etapas procesales.

Que para el caso bajo análisis, el fallo que dio por culminado el proceso de responsabilidad fiscal fue proferido en el marco del término establecido por ley, siendo el trámite posterior a este, ajeno a la condición establecida en el ordenamiento jurídico vigente para que opere la prescripción.

Propuso la excepción "*innominada*".

## **3. Sentencia de primera instancia**

El *a quo* **accedió a las pretensiones** de la demandante, declarando la nulidad de los actos demandados y ordenando la cancelación cualquier anotación que se hubiese inscrito contra la demandante en el Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República, así como el levantamiento de las medidas cautelares vigentes en contra de la accionante, en virtud del trámite del proceso de responsabilidad fiscal PRF2014-00240\_10111606.

Al respecto señaló que, la responsabilidad fiscal en cabeza de la Sociedad Flota Metropolitana S.A. prescribió el 16 de noviembre de 2015, fecha para la cual no existía un acto administrativo en firme que declarara la responsabilidad fiscal.

Sostuvo además que, conforme el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, para que se presente la suspensión de términos, se requiere de la expedición de un auto de trámite notificado a las partes mediante estado, instrumento jurídico que brilla por su ausencia en el expediente. Por ello, no es posible afirmar que existió una suspensión de términos que permitiera extender la fecha de prescripción de la responsabilidad fiscal.

#### **4. Recurso de apelación**

La **parte demandada** solicitó que se revoque el fallo y se nieguen las pretensiones de la demandante. Señaló en síntesis que, el poder legislativo estableció un término originario de 5 años para el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal que inicia con el auto de apertura y fenece con el auto definitivo que pone fin al proceso cualquiera que sea. Así mismos, el legislador previó ciertas circunstancias en las que, no solo el término de prescripción o caducidad, sino todos aquellos que regulan el proceso de responsabilidad fiscal entran en suspenso, como son las descritas en el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, estableciendo la forma como debía decretarse la misma, es decir a través de auto de trámite.

Señaló que el juez olvidó que la garantía de la suspensión de términos opera *per se* ante las situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, incluso ante eventos de recusaciones, pues la finalidad de dicha institución es que el proceso se suspenda a favor de los investigados, pues a ellos debe garantizarse el ejercicio pleno de los derechos (recursos, aportar pruebas etc), y de objetividad del operador fiscal (garantía de objetividad plena), mas no para entender que la CGR pretendió desconocer el termino original de 5 años para declararlos responsables fiscales.

Concluyó que, las decisiones demandadas se adoptaron dentro del término legal previsto, por ende no hay lugar a declarar la nulidad solicitada por la sociedad actora.

## **II. Consideraciones**

### **1. Problema jurídico**

Vista la sentencia recurrida y los argumentos expuestos en el recurso de apelación, el asunto jurídico a resolver se centra en establecer: *¿El fallo de responsabilidad fiscal a través del cual se condenó a la parte demandante, cobró firmeza antes o después de que operara la prescripción de responsabilidad fiscal?*

## 2. Tesis del Tribunal

El fallo con responsabilidad fiscal cobró firmeza el 2 de diciembre de 2015, esto es, antes de que operara la prescripción, por cuanto, contando a partir del auto de apertura del proceso - 16 de noviembre de 2010, el término de 5 años de que trata el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, iría hasta el 16 de noviembre de 2015, sin embargo, al adicionarse los días en que el proceso fue suspendido, es decir, 20 días más, el término se extendió hasta el 7 de diciembre de 2015 para que la entidad demandada proferiera el fallo respectivo y este cobrara firmeza.

Para fundamentar lo anterior, se analizará: *i)* el marco jurídico de la caducidad y prescripción en materia de responsabilidad fiscal; *ii)* los hechos relevantes que se consideran debidamente acreditados; para descender al *iii)* análisis del caso.

### 2.2. Marco jurídico - caducidad y prescripción en materia de responsabilidad fiscal

Al respecto, la Ley 610 de 2000<sup>2</sup>, señala:

*“Artículo 9º. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto.*

*La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare. (...)*” (Se destaca).

No obstante, la regla general anterior, el artículo 13 *ibidem* prevé que, el cómputo de los términos previstos en la esa ley deberá suspenderse cuando medie un evento de fuerza mayor o caso fortuito, o la tramitación de una recusación, de la siguiente manera:

*“Artículo 13. Suspensión de términos. El cómputo de los términos previstos en la presente ley se suspenderá en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, o por la tramitación de una declaración de impedimento o recusación. En tales casos, tanto la suspensión como la reanudación de los términos se ordenará mediante auto de trámite, que se notificará por estado al día siguiente y contra el cual no procede recurso alguno (...)*”.

---

<sup>2</sup> Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

En torno a los conceptos de fuerza mayor y caso fortuito, indicó el Consejo de Estado ha esbozado varios criterios para la distinción de estos dos fenómenos, precisando que: *“(i) el caso fortuito es un suceso interno, que por consiguiente concurre dentro del campo de la actividad del que causa el daño; mientras que la fuerza mayor es un acaecimiento externo ajeno a esa actividad; (ii) hay caso fortuito cuando la causa del daño es desconocida; (iii) la esencia del caso fortuito está en la imprevisibilidad, y la de la fuerza mayor en la irresistibilidad, y (iv) el caso fortuito se relaciona con acontecimientos provenientes del hombre y la fuerza mayor a hechos producidos por la naturaleza”*<sup>3</sup>.

En este contexto, una de las consecuencias de la suspensión de términos es que el computo de la prescripción debe ajustarse teniendo en cuenta el lapso suspendido. Al respecto, el Consejo de Estado ha señaló:

*“Por ello, la Jurisprudencia ha entendido que en esas circunstancias es obligatoria la suspensión de términos, incluyendo el de la prescripción.*

*En este contexto, es importante precisar que una de las consecuencias de la suspensión de la prescripción es que el término debe ajustarse en el lapso suspendido, pero incluyendo el tiempo transcurrido antes de esa situación”*.<sup>4</sup>

### 2.3. Hechos relevantes acreditados

- Se encuentra acreditado que, la Coordinación Área de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Manizales, el **16 de noviembre de 2010**, expidió Auto de Apertura de Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 006, inicialmente contra Transporte Integrado de Manizales – TIM S.A. y como presuntos responsables José Alfonso Jaramillo Jaramillo y María Liliana López Palacio<sup>5</sup>.
- La Contraloría General de la República, por medio de Resolución Reglamentaria Ejecutiva 010 del 31 de diciembre de 2014<sup>6</sup>, suspendió los términos dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, desde el 1º de enero de 2015 hasta el 20 de enero de 2015, así:

*“PRIMERO: SUSPENDER los términos procesales determinados por el legislador para adelantar el trámite verbal y ordinario del proceso de responsabilidad fiscal, así como de las indagaciones preliminares y procesos de jurisdicción coactiva que se encuentren adelantando en las diferentes unidades, Contralorías Delegadas y demás áreas, Direcciones u Oficinas de la sede central de Bogotá, así como de las actividades misionales que requieran el cómputo de términos, ubicados en el edificio Gran Estación II, desde el 01 de enero de 2015 a las 8:00 hasta el 20 de enero de 2015.”*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 29 de agosto de 2007. Rad. 15.494. Consejera Ponente, doctora Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de febrero de 2018, C.P. Alberto Yepes Barreiro, núm. único de radicación 25000-23-24-000-2003-00462-01.

<sup>5</sup> Pág. 132 a 146 Cuaderno 1A A.D. “05Anexos”

<sup>6</sup> Pág. 3 a 6 Cuaderno 1B A.D. “28RespuestaRequerimiento”

- La Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República, por medio de auto No. 84 del 18 de febrero de 2015<sup>7</sup>, imputó responsabilidad fiscal, a título de culpa grave dentro del proceso de responsabilidad fiscal PRF-2014-00240\_10111606 al señor José Alfonso Jaramillo Jaramillo y de forma solidaria -entre otras- a la aquí demandante Flota Metropolitana S.A.
- La Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República, expidió fallo de Responsabilidad Fiscal No. 015 del 21 de octubre de 2015<sup>8</sup>, declarando responsable -entre otras- a Flota Metropolitana S.A., debiendo responder por la suma de \$29.216.450.
- La aquí accionante, el 9 de noviembre de 2015, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión anterior.<sup>9</sup>
- La Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República, por medio de auto No. 783 del 12 de noviembre de 2015<sup>10</sup>, resolvió recurso de reposición, confirmando la decisión.
- La Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, por medio de auto No. 00652 del 1 de diciembre de 2015<sup>11</sup>, resolvió el recurso de apelación, confirmando la decisión.
- La Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República, a través de oficio 410 del 18 de junio de 2019<sup>12</sup>, informó que en el proceso de responsabilidad fiscal no se emitieron autos de suspensión ni de reanudación de términos.

#### 2.4. Análisis sustancial del caso concreto

El Despacho de primer grado consideró que, la responsabilidad fiscal en cabeza de la Sociedad Flota Metropolitana S.A. prescribió el 16 de noviembre de 2015, fecha para la cual no existía un acto administrativo en firme que declarara la responsabilidad. Además que, conforme el artículo 13 de la Ley 610 de 2000, para se presente la suspensión de términos, se requiere de la expedición de un auto de trámite notificado a las partes mediante estado, instrumento jurídico que brilla por su ausencia en el expediente.

Por su parte, la Contraloría en su apelación señaló que, el juez de primera instancia olvidó que la garantía de la suspensión de términos opera *per se* ante las situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, incluso ante eventos de recusaciones, pues la finalidad de dicha institución es que el proceso se suspenda a favor de los investigados, pues a ellos debe garantizarse el

---

<sup>7</sup> 178 a 304 Cuaderno 1 A.D. "04Anexos"

<sup>8</sup> Pág. 33 a 175 Cuaderno 1 A.D. "04Anexos"

<sup>9</sup> Pág. 11 a 31 Cuaderno 1 A.D. "04Anexos"

<sup>10</sup> Pág. 147 a 202 Cuaderno 1A A.D. "05Anexos"

<sup>11</sup> Pág. 204 a 248 Cuaderno 1A A.D. "05Anexos"

<sup>12</sup> Pág. 1 a 2 Cuaderno 1B A.D. "28RespuestaRequerimiento"

ejercicio pleno de los derechos (recursos , aportar pruebas etc), y de objetividad del operador fiscal ( garantía de objetividad plena), mas no para entender que la CGR pretendió desconocer el termino original de 5 años para decláralos responsables fiscales.

#### **2.4.1. Análisis del término de prescripción**

En atención a lo señalado en precedencia, la Sala observa que, mediante Auto del **16 de noviembre de 2010**<sup>13</sup>, expedido por la Coordinación Área de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General del Municipio de Manizales, se ordenó la apertura al proceso de responsabilidad fiscal. Por tanto, el término de prescripción de la acción de responsabilidad fiscal finalizaría, en principio, el **16 de noviembre de 2015**.

No obstante lo anterior, se tiene que, mediante Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 010 del 31 de diciembre de 2014<sup>14</sup>, se ordenó suspender los términos de manera general en el trámite verbal y ordinario de los procesos de responsabilidad fiscal, que se encontraban adelantado en las diferentes unidades, Contralorías Delegadas, Contralorías Auxiliares y demás áreas, direcciones u oficinas, así como de las actividades misionales que requerían el cómputo de términos, ubicados en el edificio Gran Estación II, desde el 01 de enero de 2015 a las 8:00 hasta el 20 de enero de 2015 (20 días).

Para entonces, el proceso fiscal bajo examen estaba a cargo de la Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República<sup>15</sup> con sede en la Ciudad de Bogotá, donde se dictó, en primera instancia, el fallo que declaró la responsabilidad fiscal de la demandante.

Lo anterior pone de manifiesto que el proceso fiscal estuvo suspendido por veinte (20) días, los que sumados a la fecha inicial de 16 de noviembre de 2015, el término de prescripción de la acción de responsabilidad fiscal se extendió hasta el **7 de diciembre de 2015**<sup>16</sup>.

El Consejo de Estado<sup>17</sup>, sobre el efecto de la referida Resolución Reglamentaria Ejecutiva No. 010 del 31 de diciembre de 2014, señaló:

*“Adicionalmente, la Sala advierte que el Contralor General de la República profirió la Resolución Reglamentaria núm. 010, de 31 de diciembre de 2014, por medio de la cual dispuso la suspensión de los términos en los procesos de responsabilidad fiscal, así como en las indagaciones preliminares fiscales, en los procesos de jurisdicción coactiva que se encuentren adelantando las diferentes unidades, Contralorías Delegadas y demás áreas, Direcciones u Oficinas de la sede central de Bogotá, así como las actividades misionales que requerían el computo de términos, ubicadas en el edificio Gran Estación II, por 20 días, desde el 1° de enero*

<sup>13</sup> Pág. 132 a 146 Cuaderno 1A A.D. “05Anexos”.

<sup>14</sup> Pág. 3 a 6 Cuaderno 1B A.D. “28RespuestaRequerimiento”

<sup>15</sup> Pág. 33 Cuaderno 1 A.D. “04Anexos”.

<sup>16</sup> Ello, toda vez que los 20 día daban con el domingo 6 de diciembre de 2015.

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón, sentencia del 21 de enero de 2021. Radicación número: 20001-23-39-002-2016-00036-01.

*de 2015 hasta el 20 de enero de 2015. Para entonces el proceso fiscal bajo examen estaba a cargo del Contralor Delegado Intersectorial 20 con sede en la Ciudad de Bogotá, donde se dictó, en primera instancia, el fallo que declaró la responsabilidad fiscal del demandante, **razón por la cual dicho proceso quedó cobijado con la mencionada medida.***

...

*Por lo demás, es preciso advertir que los actos administrativos mediante los cuales se suspendió, de manera **general**, para todas las actuaciones, el término de prescripción, lo que, por lo mismo, no operó única y exclusivamente en relación con el proceso de responsabilidad fiscal adelantado en contra del demandante, **están en firme y gozan de la presunción de legalidad**, al ser proferidos con fundamento en una norma legal vigente y **por las alegadas razones de fuerza mayor o caso fortuito** que no fueron que no fueron desvirtuadas en tanto que no se demostró en el proceso que, a pesar del deterioro de las instalaciones de la demanda, en el primer caso y del traslado de sede, en el segundo caso, sí existían las condiciones reales para que las actividades suspendidas siguieran desarrollándose con plena normalidad y que, por ende, la imposibilidad alegada en ese sentido por la demanda en realidad nunca existió, prueba que, se insiste, no se arribó al expediente.*

(...)

*Es oportuno resaltar que este aspecto ha sido estudiado en diferentes sentencias, entre otras, en providencia de 3 de octubre de 2019 (Expediente núm. 2017-00129-01, Actora: Ana Olivia Barrera Molano, Consejero ponente doctor Hernando Sánchez Sánchez), en las que se ha considerado que el cierre de las instalaciones justifica la suspensión de términos".<sup>18</sup>*

Adicionalmente, el hecho de no haber sido notificado la Resolución Reglamentaria No. 010 del 31 de diciembre de 2014 por estado e incorporada al proceso, no implica que se pueda desconocer la ocurrencia de la fuerza mayor y sus efectos en el cómputo del término de caducidad, pues en estos casos *"la jurisprudencia ha entendido que en esas circunstancias es obligatoria la suspensión de términos, incluyendo el de la prescripción".<sup>19</sup>*

Más aun teniendo en cuenta que, la referida resolución que suspendió los términos, es un acto general, que fue comunicado y publicado en el Diario Oficial 49381 de fecha 31 de diciembre de 2014<sup>20</sup>, se encuentra debidamente motivada y fundamentada, y goza de presunción de legalidad. Al respecto el Consejo de Estado<sup>21</sup>, señaló:

*"Ahora, sobre las resoluciones núms. 0269 de 13 de septiembre de 2014 y 010 de 31 de diciembre de 2014, que ordenaron las suspensiones de los términos de los procesos de responsabilidad, cabe advertir lo siguiente:*

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón, sentencia del 21 de enero de 2021. Radicación número: 20001-23-39-002-2016-00036-01

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 16 de julio de 2015, radicación 05001-23-31-000-2006-02905-01, CP. María Claudia Rojas Lasso.

<sup>20</sup> página 123. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón, sentencia del 11 de marzo de 2021. Radicación número: 25000-23-41-000-2016-02476-01.

*En primer lugar, dichas suspensiones se ordenaron, mediante resoluciones ejecutivas expedidas por el Ente de Control, las cuales se encuentran **debidamente motivadas y fundamentadas en la Resolución Orgánica núm. 5706 de 30 de diciembre de 2005**, que señalan que las resoluciones ejecutivas son “[...] actos administrativos necesarios para regular los asuntos internos o de funcionamiento de la Contraloría [...]”.*

*En segundo lugar, **las suspensiones de los términos se produjeron con fundamento en las situaciones amparadas en el artículo 13 de la Ley 610**, toda vez que se expidieron con base en condiciones razonadas, no atribuibles a la entidad demandada, esto es, en razón a la imposibilidad del cumplimiento temporal de las actividades o funciones administrativas y misionales, que normalmente se desarrollaban en las instalaciones, donde funcionaba el Ente de Control Fiscal y que impedían el normal funcionamiento de esa entidad pública, debido a: una medida sanitaria tendiente a la protección de la salud e integridad de los funcionarios y visitantes; y la inminente necesidad de cambio de sede para el funcionamiento de la entidad, como consecuencia de la imposibilidad de continuar en el edificio, en el que venían funcionando las oficinas, por no poder prorrogar el contrato de arrendamiento, ante las investigaciones penales sobre irregularidades en la celebración y ejecución del contrato y por lavado de activos.*

*En tercer lugar, las resoluciones en referencia, que ordenan la suspensión de términos, se encuentran revestidas de la presunción de legalidad, de que trata el artículo 88<sup>22</sup> de la Ley 1437”.*

La Corte Constitucional en la sentencia SU-498 de 14 de septiembre de 2016<sup>23</sup>, precisó que, los eventos que afectan la prestación continua del servicio, tendría efectos en derecho, en aplicación de la doctrina del caso fortuito y la fuerza mayor, de acuerdo con la cual no se pueden derivar consecuencias adversas ante la presencia de circunstancias que impidan material o físicamente el cumplimiento de las cargas procesales.

## **2.5. Conclusión:**

El Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 015 del 21 de octubre de 2015 cobró firmeza el 2 de diciembre de 2015, esto es, antes de que operara la prescripción, por cuanto, contando a partir del auto de apertura del proceso -16 de noviembre de 2010, el término de 5 años de que trata el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, iría hasta el 16 de noviembre de 2015, sin embargo, al adicionarse los días en que el proceso fue suspendido, es decir, 20 días más, el término se extendió hasta el 7 de diciembre de 2015 para que la entidad demandada profiriera el fallo respectivo y este cobrara firmeza.

Adicionalmente, el hecho de no haber sido notificado la Resolución Reglamentaria No. 010 del 31 de diciembre de 2014 por estado e incorporada al proceso, no implica que se pueda desconocer la ocurrencia de la fuerza mayor y sus efectos en el cómputo del término de

---

<sup>22</sup> “[...] **ARTÍCULO 88.** Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar [...]”.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-498 de 14 de septiembre de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

caducidad, más aun teniendo en cuenta que, es un acto general, que fue comunicado y publicado en el Diario Oficial 49381 de fecha 31 de diciembre de 2014<sup>24</sup>, se encuentra debidamente motivada y fundamentada, y goza de presunción de legalidad.

Así las cosas, al encontrarse acreditado que los actos administrativos demandados fueron expedidos dentro del término de prescripción de la responsabilidad fiscal, será revocado el fallo de primera instancia y en su lugar, se negaran las pretensiones de la parte demandante.

### **3. Costas**

Conforme al artículo 188 del CPACA<sup>25</sup> y el artículo 365 del CGP se condenará en costas a la demandante y a favor de la demandada, al haberse despachado desfavorablemente las pretensiones, además de estar acreditado que la demandada acudió al proceso a través de apoderado judiciales, quien actuó en todas las etapas procesales, así como la duración del proceso, y la complejidad del asunto.

Por lo tanto, se fijan agencias en derecho en esta instancia por valor de 3% de la cuantía de las pretensiones de la demanda de conformidad con el artículo 5.1 del Acuerdo PSAA16-10554 agosto 5 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **Resuelve**

**Primero: Revocar** la sentencia proferida el 15 de mayo de 2020 por el Juzgado Quinto Administrativo de Manizales, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Flota Metropolitana S.A. contra la Contraloría General de la República.

**Segundo: Negar** las pretensiones de la parte demandante.

**Tercero: Condenar en costas de primera instancia** a la demandante y a favor de la demandada. Se fijan agencias en derecho por valor de 3% de la cuantía de las pretensiones de la demanda de conformidad con el artículo 5.1 del Acuerdo PSAA16-10554 agosto 5 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura.

**Cuarto: Sin costas** de segunda instancia.

---

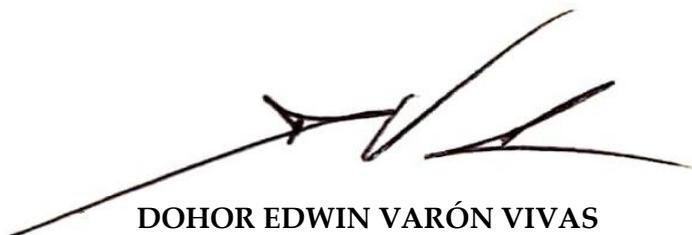
<sup>24</sup> página 123. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>

<sup>25</sup> “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. <Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”

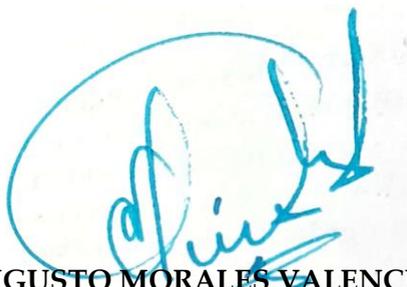
**Quinto:** Ejecutoriada esta decisión devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el Sistema "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFICAR**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 034 de 2022.



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado Ponente



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado  
(Ausente con permiso)

**República de Colombia**

**Tribunal Administrativo de Caldas**  
**Magistrada Sustanciadora: Patricia Varela Cifuentes**

**A.I. 226**

Manizales, tres (3) de junio de dos mil veintidós (2022).

<b>Radicación</b>	<b>17 001 23 33 000 2016 00222 00</b>
<b>Clase</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>
<b>Demandante</b>	<b>Héctor Quesada Molina</b>
<b>Demandado</b>	<b>Departamento de Caldas</b>
<b>Vinculados</b>	<b>UGPP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fiduagraria S.A., Ministerio de Salud y Protección Social</b>

Esta el proceso de la referencia a despacho para que se fije fecha para audiencia inicial o para prescindir de la etapa probatoria, según corresponda.

**I. Antecedentes**

Lo pretendido por la parte demandante es que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales la demandada le negó la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, la expedición de bono pensional y la devolución de saldos.

Surtido el trámite procesal correspondiente, la parte demandada contestó la demanda de manera oportuna el 07 de abril de 2017, según folios 129 a 137 del cuaderno 1.

En atención a solicitud del Departamento de Caldas, mediante auto del 13 de junio de 2019 (págs. 141 a 144 del documento 001Cdno1) se ordenó la vinculación de la UGPP, la cual fue notificada el 21 de junio de 2019 (págs. 147 y 148 del documento 001Cdno1). La UGPP contestó oportunamente el 11 de septiembre de 2019 (págs. 225 a 251 y 151 a 224 del documento 001Cdno1).

De conformidad con la solicitud de la UGPP, mediante auto del 17 de octubre de 2019 (págs. 03 a 06 del documento 002Cdno1A) se ordenó la vinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. Fiduagraria, la cual fue notificada el 08 de noviembre de 2019 (págs. 10 a 17 del documento 002Cdno1A). La Fiduagraria contestó oportunamente el 17 de febrero de 2019 (págs. 22 a 90 del documento 002Cdno1A). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público aportó contestación el 02 de julio de 2020 (págs. 104 a 122 del documento 002Cdno1A) la cual resulta extemporánea, según constancia secretarial en el documento 009 del expediente digital.

De conformidad a solicitud de la Fiduagraria, mediante auto del 20 de octubre de 2020 (págs. 127 a 130 del documento 002Cdno1A) se ordenó la vinculación del Ministerio de Salud y de Protección Social, la cual fue notificada el 10 de septiembre de 2021 (págs. 01 a 13 del documento 004). El Ministerio de Salud y de Protección Social contestó oportunamente el 14

Ni la entidad demandada ni las vinculadas propusieron excepciones genuinamente previas, vale decir, las consagradas en el artículo 100 del Código General del Proceso.

El 25 de febrero de 2022 el proceso reingresó a Despacho para convocar la audiencia inicial.

## II. Consideraciones del Tribunal

El artículo 182A de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el CPACA, estableció la posibilidad de proferir sentencia anticipada en los asuntos de conocimiento de esta Jurisdicción, en los siguientes casos:

**Artículo 182A. Sentencia anticipada.** *Se podrá dictar sentencia anticipada:*

1. *Antes de la audiencia inicial:*

a) *Cuando se trate de asuntos de puro derecho;*

b) *Cuando no haya que practicar pruebas;*

c) *Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;*

d) *Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.*

*El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.*

*Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.*

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.*

2. *En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.*

*Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.*

3. *En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.*

4. *En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.*

**Parágrafo.** En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará. Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.

En aras de establecer si en el presente asunto procede dictar sentencia anticipada en los términos antes señalados, el Despacho procederá a fijar inicialmente el litigio y con base en esto a determinar si se requiere práctica de pruebas; para lo cual se hace un recuento sobre los hechos de la demanda, y en cuáles de éstos hay acuerdo por parte de la demandada departamento de Caldas, dado que los mismos hacen referencia puntualmente a ese ente territorial.

### **1. Hechos relevantes sobre los cuales no hay controversia, y sobre los cuales las partes coinciden en sus formulaciones:**

- ✓ El Señor Héctor Quesada Molina laboró para el Departamento de Caldas en la Oficina de Planeación Departamental, desempeñando el cargo de Dibujante para los periodos comprendidos así:
  - a) del 20 de mayo de 1977 al 15 de Julio de 1984.
  - b) del 27 de agosto de 1984 al 15 de Julio de 1987.
  - c) del 14 de octubre de 1987 al 21 de febrero de 1988.
  - d) del 22 de mayo de 1988 al 19 de septiembre de 1988.
- ✓ El día 08 de Julio de 2015, el demandante presentó derecho de petición ante su antiguo empleador departamento de Caldas, a través de la Unidad de Prestaciones Sociales, solicitando el reconocimiento de la Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Vejez, el Bono Pensional y la devolución de saldos.
- ✓ El día 29 de Julio de 2015, mediante Resolución número 000261, la Secretaría General del departamento de Caldas, a través de la Unidad de Prestaciones Sociales, resolvió no acceder a la Indemnización Sustitutiva de la Pensión de vejez, no acceder a la cancelación de bono pensional tipo B y no acceder a la devolución de saldos.
- ✓ Ante la negativa de reconocer lo peticionado, el señor Héctor Quesada Molina, el día 25 de agosto de 2015, interpuso dentro del término para ello, el recurso de reposición y en subsidio el de apelación.
- ✓ El día 05 de octubre de 2015, mediante Resolución número 000341, la Secretaría General del departamento de Caldas, a través de la Unidad de Prestaciones Sociales, resolvió "confirmar en todas sus partes el contenido de la Resolución N° 0261 del 29 de julio de 2015" y concedió el recurso de apelación.
- ✓ El día 09 de diciembre de 2015, mediante Resolución 10789-3, la Secretaría General del Departamento de Caldas resolvió "CONFIRMAR en todas sus partes el contenido de la Resolución N° 00261 del 29 de julio de 2015, por medio del cual se resuelve una

*solicitud de reconocimiento de bono pensional, indemnización sustitutiva de la pensión de vejez y devolución de aportes".*

Se deja constancia que por la Fiduagraria SA no se aceptó ninguno de los hechos.

## **2. Fijación del litigio**

Con base en el relato fáctico expuesto, estima el Despacho que el litigio se centrará en determinar:

- ✓ ¿Tiene el departamento de Caldas o alguna de las entidades vinculadas la obligación de reconocer y pagar una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, un bono pensional o una devolución de saldos en favor del señor Héctor Quesada Molina?

Lo anterior sin perjuicio de que otras cuestiones, principales o subsidiarias que tengan que ver con la controversia planteada, puedan ser objeto de estudio al momento de decidir de fondo el asunto.

### **Pruebas**

Revisado este expediente, se observa que tanto la parte actora como la entidad accionada y las vinculadas aportaron con la demanda y su contestación, las siguientes pruebas documentales:

Parte demandante: Folios 29 a 106, C. 1.

Parte demandada – departamento de Caldas: Folios 124 a 128, C. 1; y 1 a 76, C. 2.

Vinculadas:

UGPP: Folios 151 a 224, C. 1.

Fiduagraria S.A.: Folios 35 a 90, C. 1 A.

Ministerio de Salud: Folios 17 a 71, Archivo 006 Exp. Digital.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Contestó extemporáneamente.

Se niega, por innecesaria, la prueba documental solicitada por la UGPP, consistente en el oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a fin de que certifique si se ha cancelado o no suma alguna por concepto de Bono Pensional a nombre del señor Héctor Quesada Molina, pues precisamente es la ausencia del mismo lo que ha dado lugar a la presentación de la demanda; además, de haberse expedido, así se hubiera hecho saber por dicho Ministerio al contestar la vinculación.

El representante del Ministerio Público no hizo solicitud de pruebas y este Despacho no considera necesario decretar pruebas de oficio.

Al no haber entonces pruebas por decretar y practicar más allá de las documentales allegadas con la demanda y su contestación, es procedente dictar sentencia anticipada conforme prevé el literal c) del numeral 1 del artículo 182A del CPACA, previo a lo cual se correrá traslado a las partes y al Ministerio Público para que presenten sus alegatos de conclusión y el respectivo concepto.

***En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,***

### **III.Resuelve**

#### **Primero: Fíjase como objeto del litigio:**

- ✓ ¿Tiene el departamento de Caldas o alguna de las entidades vinculadas la obligación de reconocer y pagar una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, un bono pensional o una devolución de saldos en favor del señor Héctor Quesada Molina?

Lo anterior sin perjuicio de que otras cuestiones, principales o subsidiarias que tengan que ver con la controversia planteada, puedan ser objeto de estudio al momento de decidir de fondo el asunto.

**Segundo: Incorpórase** la prueba documental aportada por las partes, hasta donde la ley lo permita.

**Tercero: Córrase traslado** a las partes y al Ministerio Público para que dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, presenten sus alegatos de conclusión y el respectivo concepto.

**Cuarto: Se reconoce personería** para actuar como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la abogada Diana Marcela Mendivelso Valbuena, portadora de la Tarjeta Profesional No. 129.798, de conformidad y en los términos del poder conferido. (Archivos 13 y 14 de la carpeta digital)

**Se reconoce personería** para actuar como apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social al abogado Juan Martín Arango Medina, portador de la Tarjeta Profesional No. 232.594, de conformidad y en los términos del poder conferido. (Archivo 12 de la carpeta digital)

**Quinto:** Ejecutoriada esta providencia, **regrese** inmediatamente el expediente a este Despacho para proferir la sentencia anticipada que en derecho corresponda.

**Sexto: Se advierte** a las partes que todo memorial debe ser allegado únicamente al correo dispuesto para tal fin, esto es, a la cuenta [tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co](mailto:tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co). Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá como no presentado.

**Notifíquese y cúmplase**

**Firmado Por:**

**Patricia Varela Cifuentes**  
**Magistrado**  
**Oral 002**  
**Tribunal Administrativo De Manizales - Caldas**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **ba900b92fe579eef30cc9a026eb844261c52e355fc2e52f942192612c36c8806**

Documento generado en 03/06/2022 01:39:54 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Sentencia No. 146

Manizales, tres (3) de junio de dos mil veintidós (2022).

**Radicado:** 17-001-33-39-008-2016-00392-02  
**Naturaleza:** Acción Popular  
**Demandante:** Víctor Hugo Cubillos Rodríguez Y Lucila Montes Patiño  
**Demandado:** Municipio de Manizales y otros  
**Vinculados:** Aguas de Manizales S.A. E.S.P.D. y otros

Se emite fallo con ocasión a los recursos de apelación interpuestos por el departamento de Caldas y el municipio de Manizales contra la sentencia mediante la cual se amparó el derecho colectivo a *“La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”*.

## I. Antecedentes

### 1. La demanda

#### 1.1. Sustento Fáctico Relevante

En síntesis se señaló que, mediante Resolución 005 del 30 de noviembre de 2007, de la Secretaría de Planeación municipal, se reconoció *“la existencia del asentamiento humano denominado Granjas de Estambul ubicado en la zona urbana del Municipio de Manizales de propiedad del Departamento de Caldas”*, se relacionaron planimétrica y topográficamente las áreas de cesión delimitadas en la Escritura Pública 3307 del 28 de diciembre de 2007, y con fundamento en dicho instrumento, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos le asignó folio de matrícula inmobiliaria a cada uno de los lotes allí descritos y a las áreas de cesión.

A comienzos de 2010, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi le asignó a cada lote la ficha catastral. El 27 de mayo de 2010, la Gobernación de Caldas solicitó al municipio de Manizales la recepción material de las áreas de cesión. El 27 de septiembre de 2010 la Oficina de Bienes informó al Área de Contratación Estatal, Medio Ambiente e Ingeniería de la Personería de Manizales, que la Secretaría de planeación Municipal ya había realizado las visitas a las áreas de cesión; sin embargo, aún se encontraban analizándolas para determinar

si técnicamente se podían recibir.

El 9 de agosto de 2013 la Secretaría de Desarrollo Social con Planeación Municipal, Bienes del Municipio, Secretaría de Obras Públicas manifestaron a la comunidad de las Granjas de Estambul su compromiso en hacer obras de mejoramiento y los rubros que tenían presupuestados para invertir en obras de pavimentación del sector en 2013, 2014 y 2015, siempre y cuando la Gobernación de Caldas fijara un presupuesto para ejecución de dichas obras y les planteara una solución jurídica que les permitiera dicha inversión.

El 24 de octubre de 2013 la Gobernación de Caldas manifestó a la comunidad que *"una vez realizadas las reuniones con las Secretaría de Planeación del Municipio de Manizales en relación con la entrega de las áreas de cesión del predio denominado Granjas de Estambul, quedó evidenciado que el Municipio de Manizales recibe estas áreas una vez se hayan realizado los trabajos de equipamiento urbano como son: pavimentación de vías, mejoramiento de los sistemas de servicios públicos, áreas de recreación, andenes y demás"*, pero que el Departamento *"no cuenta con recursos en el presupuesto del año 2014, para ejecutar obras de adecuación en las áreas que se entregaron al Municipio"*; sin embargo el Departamento se comprometió a adelantar las gestiones ante las diferentes dependencias para obtener recursos y darle cumplimiento a dicho requerimiento.

El 18 de enero de 2016 los señores Marco Aurelio Molina Marín, Víctor Hugo Cubillos Rodríguez, Lucila Montes Patino Y Carlos Heli Vargas Cruz, solicitaron a la Alcaldía de Manizales la colaboración en lo concerniente a: La pavimentación de las calles del Sector Granjas de Estambul; la construcción de un imbornal en la parte baja de los nogales que recoja las aguas que se deslizan por la ladera para evitar que algunas casas del barrio se inunden. Continuar con el box — colvert del antiguo puesto de salud que recoge las aguas de la panamericana y de la parte alta de la ladera, el cual al estar suspendido infiltra sus aguas sobre el terreno del sector; la construcción de un muro de contención que evite que los terrenos que están destinados para: la reubicación de las personas que se encuentran en terrenos de alto riesgo; mirar la canalización de la quebrada que limita con las bodegas de MABE para buscar la mejor solución después de hacer un diagnóstico técnico; la canalización de las aguas chip recorren el barrio Granjas de Estambul y la construcción de una sede comunal y un escenario deportico en el área de cesión comunitaria.

El 8 de febrero de 2016, la Alcaldía de Manizales en respuesta a la petición del 18 de enero de 2016 adujo que, en lo que respecta a la construcción de una sede comunal en el barrio, hasta tanto no se legalicen estos predios propiedad de la Gobernación al municipio de Manizales, no podrá hacer inversión en estos lotes.

El 9 de febrero de 2016, en oficio con radicado GED 1104-16 la Secretaría de Planeación certificó que los predios en mención son del municipio, con sus respectivas fichas catastrales y destinaciones respectivas.

El Municipio aduce que, no se ha realizado la entrega material de las áreas de cesión por parte del Departamento y que por ende, se encuentra impedido en realizar inversiones hasta tanto esta entrega se realice, y por otro lado, el Departamento también elude su responsabilidad aduciendo que, conforme al Decreto 564 de 2006 en su artículo 31 *"Las áreas*

*de cesión correspondientes a vías, andenes deben ser entregadas al Municipio de Manizales por medio de Escritura Pública de conformidad con la Ley 810 de 2003 y el Decreto 564 de 2006”, compromiso que ha cumplido mediante Escritura Pública 3307 del 28 de diciembre de 2007.*

## **1.2. Pretensiones**

Se solicita el amparo del derecho a *“La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”*, para lo cual solicitó, se ordene a la parte accionada: - Efectuar la entrega material de las áreas de cesión del barrio Granjas de Estambul. - Disponer el amueblamiento urbano requerido para la estética del barrio y su incorporación al perímetro de cobertura de servicios públicos. - Construir las obras de infraestructura para servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas domiciliario, entre otros. - Pavimentar las vías internas del barrio. - Construir las obras de mitigación del riesgo. - Realizar la canalización de aguas que aún carezcan de tratamiento de captación y conducción técnica. - Llevar a cabo la construcción de un parque y zonas de recreación al interior del barrio.

## **2. Pronunciamiento frente a la demanda**

### **2.1. Municipio de Manizales**

Se opuso a las pretensiones de la parte actora y señaló que, a través de las Secretarías de Planeación y Hacienda ha adelantado todos los trámites pertinentes, para que la Gobernación de Caldas entregue materialmente las áreas de cesión correspondiente al espacio público, debidamente dotadas con pavimentación de vías, mejoramiento de los sistemas de servicios públicos, áreas de recreación, andenes y demás, de conformidad con lo aprobado en la Resolución 005 del 30 de noviembre de 2007.

Que no ha sido posible materializar la entrega de estas áreas de cesión, por cuanto la Gobernación de Caldas se encuentra adelantando las gestiones respectivas para obtener los recursos necesarios con el fin de ejecutar las obras de adecuación de estas áreas.

Por lo tanto, concluye que el ente territorial no ha vulnerado ni puesto en peligro ninguno de los derechos colectivos cuya protección imploran los accionantes. Formuló las excepciones:

*“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN”*: La sustenta en que, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 472 de 1998 *“Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”* y, en este caso, se advierte que efectivamente la Alcaldía de Manizales a través de las Secretarías de Planeación y Hacienda ha venido adelantando las acciones necesarias, dentro del marco de sus competencias, para atender las pretensiones de esta acción constitucional. *“INEXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES PARA INCOAR LA ACCIÓN”*: Refiere que, vistos los hechos y pretensiones de la acción impetrada, es claro que ella no corresponde al trámite de la acción popular, agregando que el accionante no acredita

la relación de causalidad que pudiera existir entre la presunta afectación del interés colectivo y la acción u omisión del Municipio de Manizales, por lo que debe exonerarse al ente territorial. *“CARENCIA DE PRUEBA QUE CONSTITUYA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS”*: Expresa que, en principio *“la carga de la prueba corresponderá al demandante”*, es decir, que es deber de la parte actora probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se reclama con la demanda. Por lo que no basta con indicar que determinados hechos u omisiones violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.

## **2.2. Departamento de Caldas**

Se opuso a las pretensiones de la parte actora y señaló que, las áreas de cesión de que trata la acción fueron entregadas al municipio de Manizales por medio de la Escritura Pública 3307 del 28 de diciembre de 2007, de conformidad con lo estipulado en el Decreto 564 de 2006, artículo 131 y la Resolución de Legalización 005 de 2007.

En lo referente al amoblamiento urbano requerido precisa que, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 *“los municipios podrán invertir recursos públicos en las áreas públicas que aparecen en los asentamientos humanos”*, por lo que nuevamente se remite por competencia al municipio de Manizales el deber de atender lo requerido por los demandantes, al igual que la solicitud de dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios y la atención y mitigación de riesgos, según lo establecido en la Ley 1523 de 2012.

Con base en lo anterior, concluye que la calidad de vida de los habitantes del sector de Granjas de Estambul no se está viendo afectada por acción u omisión del departamento.

Formula la excepción de *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, argumentando que no es la entidad sobre la cual deba recaer la presente demanda, por no tener dentro de su patrimonio las zonas de cesión del Barrio Granjas de Estambul.

## **2.3. CHEC S.A. E.S.P.**

Se opuso a las pretensiones de la parte actora y señaló que, su vinculación a la acción se debe a que dentro de las pretensiones se solicita *“La construcción de las obras de infraestructura para servicios públicos de acueducto, energía eléctrica, gas domiciliario, entre otros.”* Que de la pretensión aludida se dio traslado al Área Técnica para que brindara su apoyo, la cual contestó: *“que todas las viviendas tienen el servicio de energía. Sería conveniente verificar si de pronto en otros procesos como Atención Técnica de Clientes o localidad Manizales reposan solicitudes que puedan haber sido negadas”*.

Que desde lo técnico, no hay impedimento para prestar el servicio de energía eléctrica. Con todo, la función principal de la CHEC es la prestación eficiente y continua del servicio de energía eléctrica en toda la zona de influencia de la Empresa a todas las personas que soliciten dicho servicio y cumplan con todos los requisitos que la Ley y la regulación

imponen para tal efecto, razón por la cual si los habitantes del asentamiento humano "Granjas de Estambul", cumplen los requisitos mínimos establecidos para acceder al servicio de energía, así se hará, conforme al Contrato de Condiciones Uniformes (CCU).

#### **2.4. Aguas de Manizales S.A. E.S.P.**

Se opuso a las pretensiones de la parte actora y señaló que las pretensiones no son de su competencia, pues la empresa presta el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado; que en el desarrollo de la visita técnica realizada se estableció no tener impedimento alguno para prestar el servicio en el lugar objeto de los hechos, toda vez que no se encontraron afectaciones en las redes de acueducto y alcantarillado. Igualmente aclara que, no es la entidad responsable de la construcción de infraestructura captadora de aguas lluvias, ya que tal responsabilidad recae sobre los urbanizadores conforme al artículo 2.3.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, que compila, entre otros, el Decreto 3050 de 2013.

Con fundamento en lo expuesto formula la excepción de: "FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA".

#### **2.5. Efigas**

Se opuso a las pretensiones de la parte actora y señaló que, a la fecha no existe de su parte vulneración a los derechos colectivos; que ya ejecutó las obras de construcción de la red de distribución en el barrio Granjas de Estambul y consecuentemente, ya presta el servicio de suministro de gas natural domiciliario en el sector. Que además, no existe peligro de que las instalaciones de gas se rompan fácilmente, habida cuenta que se construyeron bajo los estándares y normativas técnicas y ambientales colombianas e Internacionales, lo cual garantiza condiciones de seguridad.

Aduce que los actores populares no aportaron elementos de juicio ni pruebas que denoten los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos de intereses colectivos cuya protección reclaman.

Con fundamento en lo expuesto formula las excepciones de: "FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA" e "INEXISTENCIA DE LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS MENCIONADOS".

#### **2.6. Emas**

Se opuso a las pretensiones de la parte actora y señaló que, no es la llamada a responder por la entrega material de las áreas indicadas dentro de la acción popular. Asimismo, no es la encargada de realizar mantenimiento ni nada relacionado con la estética del barrio, ya que ello está a cargo de la Secretaria de Obras Públicas del municipio de Manizales, quienes deben realizar todo este tipo de obras. Que no es competencia de Emas realizar las obras de infraestructura de los servicios públicos domiciliarios, ya que es el municipio en cabeza de la Secretaria de Planeación es el encargado de efectuar las obras que se requieran para poner en marcha todos los servicios públicos, en cuanto ello ocurra, estará siempre dispuesta a

prestar el servicio público de aseo en todos sus componentes.

Con fundamento en lo expuesto formula las excepciones de *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, “INEXISTENCIA DE LAS OBLIGACIONES DEMANDADAS”; “AUSENCIA DE NEXO DE CAUSALIDAD” y “AUSENCIA DE FACULTADES PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE”*.

## **2.7. Corpocaldas**

Se opuso a las pretensiones de la parte actora toda vez que, no existe una imputación específica en su contra. Que realizó visita al sitio y halló que no se encuentra ninguna situación de riesgo que comprometa la estabilidad de las viviendas del sector. Que si bien es cierto lo dicho sobre el cauce no canalizado, éste no representa una situación de riesgo, según lo verificado en la visita efectuada el 23 de agosto de 2018, pues, aunque existe un tramo de drenaje que no presenta canalización abierta, no se cree prioritario la intervención del drenaje con un nuevo tramo de canalización.

Refiere que, si bien la Secretaria de Obras Públicas del municipio, propuso continuar la canalización existente, mediante Oficio SOPM 3980 GVU 17 GED 58375-17 del 02/01/2017 (error del año, es 2018), informa que fue incluida en el inventario de necesidades la construcción de un canal abierto, con el fin de evitar la formación de procesos erosivos en la zona.

Que en la actualidad existen cultivos limpios e intervenciones antrópicas en la faja de protección del cauce que discurre por el lugar, lo cual si bien no ha causado situaciones de riesgo, debe ser protegido y preservado por la autoridad municipal. Que la protección de las fajas forestales protectoras de nacimientos y corrientes de agua, corresponden a los propietarios de los inmuebles donde están estas o a la autoridad territorial para el caso de constituirse en espacio público y al municipio le compete velar por el respeto de dicha faja de protección, pues, todas las edificaciones ubicadas dentro de la faja forestal protectora son vulnerables a la ocurrencia de eventos pluviométricos extremos.

Con fundamento en lo expuesto formula la excepción de *“FALTA DE LEGITIMINACIÓN EN CAUSA POR PASIVA DE CORPOCALDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS CUYA SALVAGUARDA DE INVOCA”*.

## **2.8. Invias**

Se opuso a las pretensiones de la parte actora y señaló que, la vía Estación Uribe — Puente La Libertad, Código 5005, se encuentra a cargo del Invias, en cuanto a su mantenimiento, conservación y rehabilitación, más en ningún momento, los barrios Estambul y los Nogales, los cuales pertenecen al área urbana del municipio de Manizales; por lo tanto, el amueblamiento urbano de dichos barrios, incluidas las obras de acueducto y alcantarillado, se encuentran a cargo de dicho ente territorial y de Aguas de Manizales, tal como lo establece el artículo 5 de la Ley 388 de 1997.

Con fundamento en lo expuesto, formuló las excepciones de: *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA RESPECTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS”*; *“INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS RESPECTO DE LOS HECHOS Y PRETENSIONES INVOCADOS POR EL ACTOR POPULAR”* y *“AUSENCIA DE CAUSA LEGAL, RESPECTO A LOS HECHOS Y PRETENSIONES INVOCADOS POR LA ACTORA, EN RELACIÓN CON INVÍAS.*

## **2.9. Sociedad CSS Constructores S.A.**

Se opuso a las pretensiones de la parte actora y señaló que, corresponden al marco de las funciones legales establecidas para las entidades territoriales, pero desconocida para un particular dedicado a la ejecución de obras de infraestructura vial.

Refiere que el contrato celebrado con Invías, base de su vinculación procesal, tiene por objeto: *“Mejoramiento, gestión predial, social y ambiental mediante la construcción de segundas calzadas, intersecciones y mejoramiento del corredor vial existente Honda –Manizales en el departamento de Caldas “Vías para la Equidad”, el cual no implica la intervención de asentamientos urbanos, su equipamiento y consolidación urbanística, básicamente porque es una empresa particular dedicada al desarrollo de obras constructivas del sector vial a la que no le compete esta clase de asuntos, propios de las funciones públicas de entidades territoriales y, en segundo lugar, porque su contratante, esto es, INVÍAS, no tiene esa competencia institucional.*

Con fundamento en lo anterior, formula las excepciones de: *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”* e *“INEXISTENCIA DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES PARA LA PROSPERIDAD DE LA ACCIÓN POPULAR”*.

## **2.10. Consorcio Vías para la Equidad, conformado por Euroestudios Colombia, Getinsa Ingeniería SI Sucursal Colombia y CB Ingenieros S.A.S.:**

Se opuso a las pretensiones de la parte actora toda vez que, van dirigidas a las obras urbanísticas que deben acometer tanto el departamento como el municipio. Asegura que el *Box – Coulvert* que existe sobre la vía nacional Estación Uribe – Puente La Libertad, Código 5005, se encuentra en funcionamiento y evacúa adecuadamente las aguas de escorrentía que se generan en la vía nacional en mención, las cuales se descolan o entregan al cauce natural que existe en dicho lugar, y en lo relacionado con el imbornal que solicita la actora se construya en la parte baja del Barrio los Nogales, esta actuación debe ser acometida por el departamento y el municipio.

Por lo tanto, solicita se desvincule de la demanda, teniendo en cuenta que realiza las labores de interventoría de las obras definidas y priorizadas en conjunto con el Invías.

## **3. Sentencia de primera instancia**

El *a quo* declaró probada la excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva” respecto de Corpocaldas, Aguas de Manizales, Emas, Chec, Efigas, Consorcio Vías Para La Equidad, Invías y Sociedad Csa Constructores S.A; amparó el derecho colectivo previsto en el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, vulnerado por el municipio de Manizales y el departamento de Caldas y dispuso:

**“TERCERO. - ORDENAR al MUNICIPIO DE MANIZALES Y DEPARTAMENTO DE CALDAS materializar las siguientes medidas, en el sector denominado “Granjas de Estambul”:**

- El Departamento de Caldas y el Municipio de Manizales deberán realizar, de manera conjunta, las inversiones necesarias para la intervención y pavimentación de las calles y andenes, así como la intervención de bahías y estacionamientos para visitantes, de conformidad con lo acordado en la reunión realizada el 5 de marzo de 2018.
- El Municipio de Manizales deberá efectuar la entrega formal de los lotes a sus actuales propietarios en número de 77 que fueron titulados y reconocidos en la Resolución de Legalización del Asentamiento.
- El Departamento de Caldas deberá aportar la topografía básica contenida en los planos del levantamiento del asentamiento humano construido y el diseño geométrico de las vías aprobadas en el marco de la legalización del asentamiento y los estudios complementarios al desarrollo de la zona comunal, correspondiente al salón comunitario, placa polideportiva, juegos infantiles, zona verde y graderías, conforme a lo acordado en la reunión realizada el 5 de marzo de 2018.
- El Municipio de Manizales, una vez el Departamento de Caldas allegue los estudios complementarios al desarrollo de la zona comunal, procederá a la construcción del salón comunitario, placa polideportiva, juegos infantiles, zona verde y graderías.
- El Departamento de Caldas y/o Municipio de Manizales deberá efectuar el saneamiento de las posesiones/invasiones detectadas con posterioridad a la titulación realizada por la Gobernación de Caldas.
- El Municipio de Manizales deberá llevar a cabo la función de policía con pleno acatamiento del debido proceso que compete a los entes territoriales frente a los asentamientos humanos no legalizados en la Resolución No. 05 de 2007, buscando generar el menor daño a la población y buscando que los desalojos a que haya lugar no conduzcan a que personas queden sin vivienda.
- El Departamento de Caldas y/o Municipio de Manizales deberá llevar a cabo la reubicación de los habitantes, previamente identificados por el Departamento de Caldas, así como la construcción de las viviendas a ser reubicadas y que permitan desalojar las vías que éstas ocupan en la actualidad a fin de entregar estas áreas de cesión, entre otras, al Municipio de Manizales - Secretaria de Planeación, previa la elaboración de los estudios y diseños que determinen la viabilidad de su construcción.
- El Departamento de Caldas deberá continuar con el proceso de titulación de las trece (13) familias que ocupan terrenos su propiedad, según autorización dada en las Ordenanzas No. 491 de 2004, modificada por la Ordenanza No. 575 de 2007, y No. 583 de noviembre de 2007.
- El Municipio de Manizales deberá ejecutar la construcción de las obras de infraestructura para servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas domiciliario, si a ello hubiere lugar.

- *El Municipio de Manizales deberá llevar a cabo labores de mitigación del riesgo, con el acompañamiento de la autoridad ambiental - Corpocaldas -, de acuerdo con las recomendaciones derivadas de estudios técnicos que se realicen al respecto.*
- *El Municipio de Manizales deberá ejecutar obras de canalización de aguas que aún carezcan de su tratamiento de captación y conducción técnica.*

*El Municipio de Manizales y el Departamento de Caldas darán cumplimiento a las medidas referidas, dentro del término de dieciocho (18) meses siguientes a la notificación del fallo. Para el efecto, realizarán las actuaciones administrativas, jurídicas, técnicas, financieras y presupuestales a que haya lugar”.*

Señaló como fundamento de su decisión que, la Gobernación de Caldas se encontraba debidamente autorizada por la Ordenanza 491 de 2004, modificada por la Ordenanza 575 de 2007, para vender los lotes del terreno de mayor extensión denominado Granjas de Estambul; además, debía propender por la reubicación de las familias contempladas en la Ordenanza 491, por efectos del POT o el diseño urbanístico dispuesto por planeación municipal y subsidiariamente les prestaría apoyo o subsidio a solución básica de vivienda, con recursos propios o producto de la venta de los lotes de tal barrio.

Que mediante Resolución 005 del 30 de noviembre de 2007, la Secretaría de Planeación del municipio de Manizales reconoció la existencia del asentamiento humano denominado “*Grajas de Estambul*” en el que también se dejó consignado en el artículo 4 de la parte resolutive que: “*La presente Resolución de Legalización hace las veces de Licencia de Urbanización, con base en la cual se tramitarán las Licencias de Construcción de cada uno de los predios incluidos en la Legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes*”. Posteriormente, a través de la Escritura Pública 3307 del 28 de diciembre de 2007, se realizó el loteo y se adjudicaron 77 lotes a los poseedores que cumplieron con los requisitos exigidos. Asimismo, se efectuó la entrega de las zonas de cesión al municipio de Manizales.

Que sin embargo, no obra prueba que permita evidenciar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los entes territoriales en relación al desarrollo urbanístico, de ahí que se acoja plenamente lo conceptuado por la Procuradora 181 Judicial I Para Asuntos Administrativos de Manizales, quien señaló que “*es indispensable que las autoridades interioricen que “están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”, lo cual, aunado a los principios de división de poderes, de colaboración armónica y al sistema de pesos y contrapesos entre las ramas del poder público, implica que, entre menor sea la efectividad de las actividades de una de las ramas en la protección de los derechos fundamentales, mayor tendrá que ser la labor de las otras, a fin de equilibrar la balanza y acatar la Constitución, que tiene que ser tomada en serio y cumplida a cabalidad*”.

Que, es claro que se han venido incumpliendo compromisos adquiridos de tiempo atrás por los Entes Territoriales accionados, por lo que concluyó que, se ha vulnerado el derecho colectivo “*a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes*”.

## 4. Impugnación del fallo

### 4.1. El departamento de Caldas<sup>1</sup>

Solicitó revocar la decisión y en consecuencia negar las pretensiones de la parte actora respecto al ente territorial, pues no ha vulnerado los derechos colectivos; esto por cuanto, las áreas de cesión que fueron entregadas al municipio s por medio de la Escritura pública 3307 del 28 de diciembre de 2007, cumpliendo el Departamento con su obligación. Que la Gobernación de Caldas solicitó al Municipio de Manizales el recibo material de las áreas y ordenó al grupo de bienes que brindar toda la ayuda necesaria.

Que de conformidad con el artículo 311 Constitucional, el Decreto 1504 de 1998 y la Ley 105 de 1993, la competencia para la conservación, mantenimiento y pavimentación de las vías urbanas, suburbanas y terciarias, es del municipio. La Ley 1551 de 2012 que en su artículo 6 modifica el artículo 3 de la Ley 136 de 1994 referente a las funciones de los municipios establece en el numeral 3: *"Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal"*.

Es por ello que, el amoblamiento urbano requerido por los habitantes del sector le corresponde al municipio de Manizales. Tanto es así que el 9 de agosto de 2013 la Secretaría de Desarrollo Social con Planeación Municipal Bienes de Municipio y la Secretaría de Obras Publicas manifestaron a la comunidad de Grajas de Estambul su compromiso en hacer obras de mejoramiento y los rubros que tenían presupuestados para invertir en obras de pavimentación del sector en 2013, 2014 y 2015.

Que, en virtud del principio de concurrencia y subsidiariedad y así se ha manifestado y quedo escrito en la decisión del Comité de Conciliación que en reunión realizada el 05 de marzo de 2018 a las 6:00 PM con el Alcalde de Manizales, se acordó que la Gobernación - Secretaría de Infraestructura, *realizara los estudios y diseños para el desarrollo de los pavimentos, andenes, bahías y estacionamientos para visitantes, según plantilla del componente de vías, reconocida en la Resolución de Legalización del Asentamiento Humano N° 005 de 2007 expedida por la Secretaría de Planeación, predios ahora propiedad del ente territorial, Municipio de Manizales, según consta en las anotaciones contenidas en el folio de matrícula inmobiliaria N° 100-3522.* Posteriormente esa postura fue cambiada por el municipio, sin tener en cuenta que dicha obligación recae únicamente en cabeza suya.

Que la comunidad no ha iniciado el proceso de legalización de las mejoras construidas ante Curaduría Urbana, Notaria y Oficina de Registro de Instrumentos públicos, no obstante, a ello permanentemente realizan ampliaciones de las mejoras, incluso expandiéndose sobre el espacio público y área de cesión del municipio, mismas que se presentan en vías, andenes, zonas de juegos infantiles, etc.

Que actualmente la Gobernación tiene proyectada la reubicación de nueve (9) familias,

<sup>1</sup> Archivo: "62EscritoRecursoApelacionDptoCaldas20220112.pdf"

algunas de las cuales, en número de cinco (5), hacen ocupación del trazado vial y taludes aprobado en el marco de la Legalización del Asentamiento Humano,. Además se evidencia la necesidad de proyectar la estabilidad de unos taludes intervenidos por uno de los invasores en la pata del talud, y que conjuntamente con la construcción de las viviendas se adelanta su licenciamiento ante la Curaduría Urbana.

#### 4.2. El municipio de Manizales<sup>2</sup>

Solicitó revocar de la decisión y que se declare que el municipio no ha vulnerado ni puesto en peligro ninguno derecho colectivo; esto por cuanto a través de las Secretarías de Planeación y Hacienda ha adelantado los trámites pertinentes para que la Gobernación de Caldas entregue materialmente las áreas de cesión correspondiente al espacio público debidamente dotadas con pavimentación de vías, mejoramiento de los sistemas de servicios públicos, áreas de recreación, andenes y demás, de conformidad con lo aprobado en la Resolución de Legalización 005 del 30 de noviembre de 2007. Que no ha sido posible materializar la entrega de estas áreas de cesión, por cuanto la Gobernación se encuentra adelantando las gestiones respectivas para obtener los recursos necesarios con el fin de ejecutar las obras de adecuación de estas áreas.

Que no se ha soportado de forma contundente en el expediente, algún compromiso adicional del municipio con relación a realización de alguna actividad en el sector, reitera que debe mediar una entrega material previa de los inmuebles involucrados y en las condiciones requeridas, para de esta forma poder direccionar alguna adecuación.

Que en la sentencia se presentó una *carencia de análisis la norma urbanística*; aparentemente hay una confusión entre el proceso de titulación del predio por parte de la Gobernación y la resolución de legalización de asentamientos humanos (como licencia de urbanización) emitida por el municipio. Que es cierto que la Gobernación efectuó la entrega de la Escritura Pública 3307 del 28 de diciembre de 2007, pero no es menos cierto que el municipio no ha recibido las áreas de cesión, toda vez que la Gobernación no ha realizado hasta el momento *“trabajos de equipamiento urbano como son: pavimentación de vías, mejoramiento de los sistemas de servicios públicos, áreas de recreación, andenes y demás (...)”*, pese a que por varios años y a través de diferentes medios se ha solicitado insistentemente el cumplimiento de este compromiso.

Que el Juzgado da por hecho la entrega material de las áreas de cesión, no obstante no señala los elementos materiales probatorios que utilizó para llegar a tal conclusión. Por el contrario, es claro que el despacho no analizó la normatividad completa del Decreto 1077 de 2015 y solo se limitó a mencionar el artículo 2.2.6.5.1.1. y siguientes de esta norma, sin interpretarla de manera sistemática y no parcializada.

No tuvo en cuenta el fallador que, el artículo 2.2.6.1.2.1.5 determina que los titulares de en las licencias de urbanización son los propietarios de los inmuebles objeto de solicitud. En este caso, el urbanizador era y es la Gobernación de Caldas, quien era la propietaria de los inmuebles y que tenía en su obligación de acatar lo preceptuado en el artículo 2.2.4.1.7.2 del

<sup>2</sup> Archivo: “61EscritoRecursoApelacionMpioManizales20220111.pdf”

Decreto en cita, cuando obliga al urbanizador a culminar las obras y dotaciones sobre las zonas de cesión obligatoria y hecho la entrega de ellas a satisfacción de las empresas de servicios públicos correspondientes.

Que se pasa por alto en el fallo que, existe también un artículo relevante para resolver el presente asunto que determina los requisitos para que el municipio reciba materialmente las áreas de cesión por parte del urbanizador (Gobernación de Caldas), como lo es el artículo 2.2.6.1.4.7 del Decreto 1077 de 2015, el cual establece que se debe realizar, como requisito previo, la inspección por parte de la autoridad municipal para verificar que las áreas de cesión y las obras de dotación cumplan con lo aprobado en la licencia urbanística.

Que existe igualmente el artículo 2.2.6.1.4.6 del Decreto en mención que preceptúa en el inciso segundo que, en la escritura pública donde se trasladan los bienes objeto de cesión se incluirá una cláusula en la que se manifieste que *“el acto de cesión está sujeto a condición resolutoria, en el evento en que las obras y/o dotación de las zonas de cesión no se ejecuten en su totalidad durante el término de vigencia de la licencia o su revalidación”*.

En cuanto a la competencia de la Secretaria de Obras Públicas del municipio señala que, se encuentra en la imposibilidad jurídica de realizar obras en los predios del sector *“Granjas de Estambul”* debido a que, no existe una viabilidad por parte de las Secretarías de Hacienda, Planeación y Gobierno acerca del recibo material de las áreas de cesión, a quienes les comete determinar si el organizador cumplió o no con las licencias urbanísticas. Por lo tanto, es incongruente la orden del fallador de realizar obras, cuando la Gobernación de Caldas no ha cumplido con las normas urbanísticas.

## **5. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público**

### **5.1. El departamento de Caldas**

Ratificó los argumentos esbozados en la contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión, en especial que, por medio de la Escritura pública 3307 del 28 de diciembre de 2007 realizó la protocolización y legalización de la Resolución 005 del 30 de noviembre de 2007 y por ese mismo acto se relacionaron las áreas de cesión que fueron entregadas al municipio, cumpliendo el departamento con la obligación de entrega. Por lo que en lo referente al amoblamiento urbano requerido por los habitantes del sector le corresponde al municipio de Manizales.

### **5.2. El municipio de Manizales**

Reitero los argumentos expuestos a lo largo del proceso, en especial lo relacionado con la distinción que debe hacer el fallador sobre la transferencia del dominio a nombre del municipio, y la entrega material. Que para que el municipio pueda ejercer sus competencias, debe previamente la Gobernación hacer entrega de las áreas de cesión correspondientes al espacio público, debidamente dotadas con pavimentación de vías, mejoramiento de los sistemas de servicios públicos, áreas de recreación, andenes y demás, de conformidad con lo aprobado en la Resolución de Legalización 005 del 30 de noviembre de 2007.

**5.3. Invias, Emas, Aguas de Manizales, Corpocaldas,** reiteraron los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión de primera instancia.

#### **5.4. El Ministerio Público**

Con fundamento en los antecedentes, en el estudio normativo y jurisprudencial y en el análisis de las pruebas recaudadas señaló que, se debe confirmar la sentencia, por medio de la cual se decidió proteger el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, cuya vulneración se concreta en la falta de ejecución de actuaciones tendientes a materializar el desarrollo integral urbanístico del sector Granjas de Estambul de Manizales.

En cuanto a las órdenes impartidas en la decisión consideró que, son las más ajustadas a la finalidad de la acción popular y que constituyen la mejor forma de proteger los derechos colectivos de esta comunidad; posición que se encuentra sustentada en los medios probatorios que obran en el proceso y se ajusta a las reglas definidas por el Consejo de Estado sobre la naturaleza y finalidad de la acción popular.

## **II. Consideraciones**

### **1. Problemas jurídicos**

Teniendo en cuenta los puntos concretos de las impugnaciones, y que no se debate la existencia de la vulneración del derecho colectivo *“a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”* que se concreta en la falta de ejecución de actuaciones tendientes a materializar el desarrollo integral urbanístico del sector Granjas de Estambul, ni las acciones que el *a quo* consideró necesarias para su protección, el problema jurídico en esta instancia se centran en establecer:

*¿A qué entidad le corresponde la ejecución de actuaciones tendientes a materializar el desarrollo integral urbanístico del sector Granjas de Estambul de Manizales, consistentes en: i) la pavimentación de las vías y ii) la construcción de las obras de dotación sobre las zonas de cesión?*

### **2. Tesis del Tribunal**

Le corresponde **al municipio de Manizales** la ejecución de: i) la pavimentación de las vías y ii) la construcción de las obras de dotación sobre las zonas de cesión, en el sector Granjas de Estambul, para la protección del derecho colectivo *“a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”*.

Para fundamentar lo anterior, a continuación se hace referencia a: i) el marco jurídico sobre la

legalización de asentamientos humanos y las obligaciones de los entes territoriales; ii) los hechos acreditados y el ii) análisis del caso concreto.

### 3. Fundamento jurídico

#### 3.1. Legalización de asentamientos humanos

El Decreto 564 de 24 de febrero de 2006<sup>3</sup>, que se encontraba vigente para la fecha en que fue emitida la Resolución 005 del 30 de noviembre de 2007 a través de la cual se hizo el reconocimiento del asentamiento humano, en lo pertinente señalaba:

***Artículo 122. Legalización.** La legalización es el proceso mediante el cual la administración municipal, distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento humano constituido por viviendas de interés social realizado antes del 27 de junio de 2003, aprueba los planos urbanísticos y expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos.*

*La legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y la regularización urbanística del asentamiento humano, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.*

*El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hará las veces de licencia de urbanización, con base en el cual se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes.*

...

***Artículo 124. Iniciativa del proceso de legalización.** Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 48 de la Ley 9ª de 1989 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, el proceso de legalización se podrá iniciar de oficio por la autoridad municipal o distrital facultada para el efecto o por solicitud del urbanizador, el enajenante, la comunidad afectada o los propietarios de terrenos.*

*Corresponderá al urbanizador, al propietario, a la comunidad organizada o a todos en su conjunto, asumir las obligaciones de la legalización.*

*Parágrafo. Cuando la iniciativa de la solicitud es de oficio la autoridad competente solicitará a los interesados en el proceso el aporte de la información y documentación de que tratan los artículos siguientes.*

***Artículo 125. De la solicitud de legalización.** Los interesados en que se adelante el proceso de legalización, presentarán ante la autoridad competente del municipio, distrito o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, una solicitud que contendrá, como mínimo, lo siguiente:*

- 1. Nombre completo, identificación y dirección, si se conoce, del urbanizador, el propietario y poseedores de los predios que conforman el asentamiento humano.*
- 2. Nombre completo e identificación del peticionario y dirección donde recibirá notificaciones.*

---

<sup>3</sup> Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones. Derogado por el artículo 138 del Decreto 1469 de 2010, excepto los artículos 122 a 131 Compilado por el Decreto 1077 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

3. Plano de loteo e identificación del predio o predios incluyendo sus linderos y, de ser posible, matrícula inmobiliaria del predio o predios que conforman el asentamiento humano objeto de legalización.

4. Fecha de formación del asentamiento humano, sustentada siquiera con prueba sumaria.

...

### CAPITULO III

#### Trámite de la solicitud de legalización

...

**Artículo 131. Resolución de la legalización.** El proceso de legalización, culminará con la expedición de una resolución por parte de la autoridad competente, en la cual se determine si se legaliza o no el asentamiento humano. En este acto se resolverán las objeciones o recomendaciones que hagan los interesados y terceros que se hicieron parte en el proceso administrativo y estará sujeto a los recursos de la vía gubernativa previstos en el Código Contencioso Administrativo.

La resolución de legalización, contendrá, entre otros, el reconocimiento oficial del asentamiento, la aprobación de los planos correspondientes, la reglamentación respectiva y las acciones de mejoramiento barrial.

Igualmente, en la resolución de legalización se contemplarán de manera expresa las obligaciones del urbanizador, el propietario, la comunidad organizada o el responsable del trámite.

El acto administrativo que legalice urbanísticamente el asentamiento, debe supeditarse a las directrices y modalidades de intervención previstas en el tratamiento de mejoramiento integral del respectivo municipio o distrito.

Parágrafo 1°. En ningún caso, la legalización urbanística constituirá título o modo de tradición de la propiedad.

Parágrafo 2°. La autoridad competente publicará en el medio oficial establecido para el efecto, la resolución por la cual se resuelve la solicitud de legalización. (Subraya la Sala)

En cuanto a la incorporación y entrega de las áreas de cesiones, el referido decreto preceptúa:

**Artículo 50. Determinación de las áreas de cesión.** Sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la materia, los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen determinarán las especificaciones para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general. Cuando las zonas de cesión presenten áreas inferiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio o distrito, se podrán compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital. Estas provisiones se consignarán en las respectivas licencias de urbanización o parcelación.

Si la compensación es en dinero, se destinará su valor para la adquisición de los predios requeridos para la conformación del sistema de espacio público, y si es en inmuebles, los mismos deberán estar destinados a la provisión de espacio público en los lugares apropiados, según lo determine el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

Los aislamientos laterales, paramentos y retrocesos de las edificaciones, no podrán ser compensados en dinero, ni canjeados por otros inmuebles.

En todo caso, por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las zonas de cesión con destino a parques, zonas verdes o equipamientos se distribuirán espacialmente en un sólo globo de terreno y cumplirán con las siguientes características:

1. Garantizar el acceso a las cesiones públicas para parques y equipamientos desde una vía pública vehicular.
2. Proyectar las zonas de cesión en forma continua hacia el espacio público sin interrupción por áreas privadas.
3. Modificado por el art. 10, Decreto Nacional 4065 de 2008. **El nuevo texto es el siguiente:** No localizar las cesiones en predios inundables ni en zonas de alto riesgo.

Texto anterior: No localizar las cesiones en predios inundables, en zonas de alto riesgo o en predios con pendientes superiores al veinticinco por ciento (25%).

**Artículo 51. Incorporación de áreas públicas.** El espacio público resultante de los procesos de urbanización, parcelación y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

En la escritura pública de constitución de la urbanización se incluirá una cláusula en la cual se expresará que este acto implica cesión gratuita de las zonas públicas objeto de cesión obligatoria al municipio o distrito. El urbanizador tendrá la obligación de avisar a la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público acerca del otorgamiento de la respectiva escritura. El Registrador de Instrumentos Públicos abrirá los folios de matrícula que correspondan a la cesión en los que figure el municipio o distrito como titular del dominio.

Corresponderá a los municipios y distritos determinar las demás condiciones y procedimientos para garantizar que las áreas de terreno determinadas como espacio público objeto de cesión obligatoria ingresen al inventario inmobiliario municipal o distrital a través de la correspondiente escritura pública.

**Artículo 52. Entrega material de las áreas de cesión.** La entrega material de las zonas objeto de cesión obligatoria, así como la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre dichas zonas, se verificará mediante inspección realizada por la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público.

La diligencia de inspección se realizará en la fecha que fije la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público, levantando un acta de la inspección suscrita por el urbanizador y la entidad municipal o distrital competente. La fecha será señalada y comunicada dentro de los cinco (5) días siguientes a partir de la fecha de radicación de la solicitud escrita que para el efecto haga el urbanizador, la cual en todo caso deberá presentarse dentro del término de vigencia de la licencia. En el acto que otorgue la licencia se dejará manifestación expresa de la obligación que tiene el titular de solicitar la diligencia de inspección de que trata este artículo.

El acta de inspección equivaldrá al recibo material de las zonas cedidas, y será el medio probatorio para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del urbanizador establecidas en la respectiva licencia. En el evento de verificarse un incumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia, se deberá dejar constancia de tal hecho en el acta y se

*dará traslado a la entidad competente, dentro de los tres días hábiles siguientes, para iniciar las acciones tendientes a sancionar la infracción.*

**Parágrafo 1º.** *El incumplimiento de hacer la entrega material de las zonas objeto de cesión obligatoria, así como la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre las mismas dentro del término de vigencia de la licencia, acarreará la imposición de las sanciones previstas en la Ley 810 de 2003 o la norma que la adicione, modifique o sustituya.*

**Parágrafo 2º.** *En las urbanizaciones por etapas, la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador se hará de manera proporcional al avance del proyecto urbanístico. Los municipios y distritos establecerán los mecanismos y procedimientos para asegurar el cumplimiento de las obras". (Subraya la Sala)*

### **3.2. Funciones de los entes territoriales frente al derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes<sup>4</sup>**

El artículo 2º de la Constitución señala que, son fines esenciales del Estado, entre otros, *"servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución"*. Igualmente, se estableció que *"[l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"*.

El artículo 311 ibidem, indica que, *"[a]l municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes"*.

El artículo 3º de la **Ley 136 de 1994** modificado por el artículo 6º de la Ley 1551 de 2012, señala que, corresponde al municipio:

1. *Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.*  
...
3. *Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.*  
...
7. *Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes,*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencias de 14 de noviembre de 2019, Rad. N.º 73001-23-33-000-2017-00236-01(AP),

12 de diciembre de 2019, Rad. N.º 52001-23-33-000-2015-00607-02(AP); y 1.º de junio de 2020, Rad. N.º 05001-23-33-000-2017-01898-01(AP), C. P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

*las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.*

...

9. *Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.*

10. *Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.*

11. *Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias.*

...

19. *Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.*

...

23. *En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales”.*

En cuanto a la infraestructura de transporte, la **Ley 105 de 30 de diciembre de 1993**<sup>5</sup>, dispone como principio que “[e]l transporte es elemento básico para la unidad Nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País”<sup>6</sup>. El artículo 19 establece que “[c]orresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de [la infraestructura de transporte de] su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley” y el artículo 20 menciona que “[c]orresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del Orden Nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y **a las Entidades Territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción...**”.

En cuanto al espacio público, la **Ley 9ª del 11 de enero 1989**<sup>7</sup> señala:

**“Artículo 5º.- Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.**

---

<sup>5</sup> “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

<sup>6</sup> Artículo 2.º, literal “d. De la integración nacional e internacional [...]”.

<sup>7</sup> “Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones”.

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo...". (Resalta la Sala).*

En relación con la gestión del suelo y el espacio como elementos constitutivos del Estado, la Ley 388 de 1997<sup>8</sup> definió la función constitucional de ordenación del territorio<sup>9</sup> como el: *"...conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales"*<sup>10</sup>.

Además, el ejercicio de la referida función de ordenación y planificación del territorio debe regirse por el principio de prevalencia del interés general<sup>11</sup>, y tiene como fines:

- “1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.*
- 2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.*
- 3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.*
- 4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales...”*<sup>12</sup>.

En cuanto al espacio público en actuaciones urbanísticas con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, la referida Ley 388 de 1997 señala:

<sup>8</sup> Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Constitución Política: artículos 102 (La Nación); 285 (Clasificación del territorio); 298 (Departamentos); 305, 2 (Gobernadores); 306 (Regiones); 311 (Municipios); 319 (Áreas metropolitanas), entre otros.

<sup>10</sup> Artículo 5.º.

<sup>11</sup> Artículo 2.º.

<sup>12</sup> Artículo 3.º.

*“Artículo 37º.- Espacio público en actuaciones urbanísticas. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas<sup>13</sup> que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI de esta Ley.*

*También deberán especificar, si es el caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión y la urbanización o construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación”.*

Finalmente, el artículo 104<sup>14</sup> de la Ley 388 señala que: *“Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones que a continuación se determinan, **por parte de los alcaldes municipales** y distritales y el gobernador del departamento especial de San Andrés y Providencia, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:...”.*

Por su parte, el Decreto 1504 de 4 de agosto de 1998<sup>15</sup>, reitera que “[e]s deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, **los municipios** y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo”.

Además de aludir a la definición de espacio público<sup>16</sup> contenida en la Ley 9ª, estableció que el referido concepto se encuentra integrado por los siguientes elementos<sup>17</sup>:

<sup>13</sup> C. Constitucional Sentencia C-495 de 1998 “Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Es una norma destinada a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución”.

<sup>14</sup> Modificado por el art. 2 de la Ley 810 de 2003. . Adicionado parcialmente (Numeral 6) por el Artículo 11 Ley 1796 de 2016

<sup>15</sup> Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial

<sup>16</sup> “Artículo 2º.- El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

<sup>17</sup> Artículo 3º.

- i) *Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;*
- ii) *Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público; y*
- iii) *Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en ese Decreto.*

Dicha composición es clasificada en: i) elementos constitutivos y ii) elementos complementarios. Los elementos constitutivos se subclasifican en naturales -relativos a la orografía y anexos- y artificiales o contruidos, entre los que se encuentran las zonas de mobiliario urbano, pasos peatonales, escalinatas, bulevares, rampas, andenes, malecones, camellones, sardineles, cunetas, ciclovías, bahías, bermas, separadores, calzadas, cruces, intersecciones, gloriets, puentes, parques, zonas de cesión, plazas, escenarios, antejardines de propiedad privada, etc. Y, entre los elementos complementarios, se encuentran las arborizaciones, el mobiliario urbano, señalizaciones, paraderos, luminarias, materas, bancas, esculturas, murales, bicicleteros, canecas, barandas, hidrantes, entre otros<sup>18</sup>.

Ahora bien, la ocupación temporal o permanente con cualquier tipo de instalación o amoblamiento, el encerramiento sin autorización o las intervenciones del espacio público y de los bienes de uso público sin licencia o contraviniendo el contenido de esta, dará lugar a la imposición de las sanciones urbanísticas contenidas en el artículo 104 de la Ley 388<sup>19</sup>.

Adicionalmente, el Decreto 1469 de 30 de abril de 2010<sup>20</sup> señala que “[c]orresponde a **los alcaldes municipales** o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general...”<sup>21</sup>.

Un entendimiento sistemático de las disposiciones indicadas, permite destacar que: corresponde a los municipios dentro de su territorio el ejercicio del deber constitucional de programar, coordinar y ordenar el desarrollo armónico, coherente e integrado, en el marco de la función administrativa<sup>22</sup>.

Por último, la Ley 1551 de 2012<sup>23</sup> señala como principio rector del ejercicio de la competencia de los municipios, el de subsidiariedad según el cual “La Nación, las entidades territoriales y

<sup>18</sup> Artículo 5.º.

<sup>19</sup> Artículo 28.

<sup>20</sup> “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones”.

<sup>21</sup> Artículo 62.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, “ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

<sup>23</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente” y en su artículo 48 establece que:

*“Artículo 48. Las entidades públicas del orden nacional deberán ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de su propiedad, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público o zonas de cesión.*

...

*Los municipios podrán invertir recursos públicos en las áreas públicas que aparecen en los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, con el fin de asegurar los derechos fundamentales de las personas que allí viven y garantizará que se presten los servicios públicos.(...)”.*

#### **4. Hechos acreditados**

- . A través de la Ordenanza 491 de 2004, modificada por la Ordenanza 575 de 2007 y 581 de 2007, se autorizó al Gobernador de Caldas para reubicar, vender y escriturar unos lotes de terreno de propiedad del ente territorial en el sector de “*Granjas de Estambul*”, identificado con matrícula inmobiliaria 100-3522, así como para la obtención de la licencia de urbanismo y se indicó además, en lo pertinente:

*“ARTICULO SEGUNDO: Los lotes materia de esta Ordenanza, se entregaran con las áreas requeridas por el Código de Construcciones para el desarrollo de Urbanizaciones y son los que constan en el censo y en los levantamientos planimétricos realizados por la Secretaria de Vivienda y la hoy Secretaria General, que se anexan y hacen parte integrante de esta Ordenanza”.*<sup>24</sup>

- . La Gobernación de Caldas- Secretaría General inició ante la Secretaria de Planeación del municipio de Manizales, el trámite de legalización del asentamiento humano denominado “*Granjas de Estambul*”.<sup>25</sup>

- . Mediante la Resolución 005 del 30 de noviembre de 2007<sup>26</sup>, expedida por la Secretaría de Planeación del municipio de Manizales, se reconoció la existencia del asentamiento humano; se precisaron las áreas de cesión correspondientes a vías y andenes que “*deben ser entregadas al municipio de Manizales por medio de Escritura Pública*”; además de las áreas correspondientes a “*Bahías y Parqueo Visitantes; Cesión Comunal; Cesión Verde (Talud)*” y en parte resolutive se indicó:

*“ARTICULO PRIMERO: RECONOCER LA EXISTENCIA DEL ASENTAMIENTO HUMANO denominado Granjas Estambul ubicado en zona urbana del Municipio de Manizales de propiedad del Departamento de Caldas con las particularidades que se dejaron expuestas, en la parte considerativa de la presente resolución.*

<sup>24</sup> Fl. 31-39 Archivo: 2016-00392 P1 AP.pdf.

<sup>25</sup> Fl. 12 Archivo: 2016-00392 P1 AP.pdf.

<sup>26</sup> Fl. 11-12, 288-307 Archivo: 2016-00392 P1 AP.pdf.

*ARTICULO SEGUNDO: APROBAR EL PLAN REGULADOR URBANÍSTICO LEGALIZACIÓN DE TÍTULOS. LOTES "GRANJAS DE ESTAMBUL" No 3/4 y 4/4 los cuales forman parte del presente proceso de Legalización.*

*ARTICULO TERCERO: SEÑALAR COMO REGLAMENTACIÓN URBANÍSTICA DEL ASENTAMIENTO HUMANO denominado Granjas Estambul el contenido en el concepto de Consulta previa Curaduría No 220011-2006: Norma Urbanística para los predios del Sector Granjas Estambul expedido por la Segunda Curaduría Urbana de Manizales.*

*ARTICULO CUARTO: La presente Resolución de Legalización hace las veces de Licencia de Urbanización, con base en la cual se tramitarán las Licencias de Construcción de cada uno de los predios incluidos en la Legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes.(...)"*

- Con base en dicha Resolución, la Gobernación de Caldas a través de la Escritura Pública 3307 del 28 de diciembre de 2007 de la Notaría Tercera de Manizales, realizó el loteo, se adjudicaron 77 lotes y se transfirieron las áreas de cesión.<sup>27</sup>

- La transferencia de las áreas de cesión se registró en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, por lo que de acuerdo con los certificados de tradición se encuentra en cabeza del municipio de Manizales desde el 28 de diciembre de 2007.<sup>28</sup>

-Mediante oficio de 4 de abril de 2017 el departamento de Caldas, informó al Juzgado de primera instancia que, en Acta del 17 de Febrero de 2010 suscrita por los representantes del Grupo de Bienes, representante de la comunidad y funcionarios de la Secretaría de Planeación del municipio de Manizales, se establecen unos compromisos para el recibo de las áreas de cesión, como era el de "acelerar los procesos 448 de 29 de Julio de 2009 y 493 del 27 de Agosto de 2009 a cargo de la Inspección de Control Urbano adscrita a la Secretaria de Planeación Municipal en contra de la ocupación ilegal del señor ROBERTO ANDRADE (ver numeral 03 del anexo); ocupador ilegal que, y ya en terrenos (taludes) del municipio, construye entre los años 2011 y 2012 otra edificación sin licencia, la cual le es reportada oportunamente al Municipio por parte del Grupo de Bienes de la Gobernación ante denuncias de la Comunidad; ver anexo/G-B 368, fechado el 26 de Septiembre de 2011 y dirigido al Dr. Roberto Arias Aristizábal, Secretario de Planeación Municipal".<sup>29</sup>

- En acta de Reunión General de 19 de septiembre de 2012 en inspección ocular de funcionarios del municipio y el departamento con el fin de hacer efectiva la entrega material de las áreas de cesión, se registró que: la correspondiente a zona comunitaria está ocupada con construcciones; en lo relacionado con las vías estas no se encuentran pavimentadas, otras están ocupadas con construcciones y algunas no existen, ya que se requieren obras de estabilidad para poder materializarlas. Por lo anterior se le informó a los representantes de la Gobernación sobre la obligación de entregar las vías pavimentadas, para lo cual se

<sup>27</sup> Fl. 261-283 Archivo: 2016-00392 P1 AP.pdf.

<sup>28</sup> Matrículas inmobiliarias 100-175315 a 100-175331 y 100-17533. Fl. 322-357 Archivo: 2016-00392 P1 AP.pdf. y Archivo: 31AnexoRespuestaDepartamentoCertificados.pdf

<sup>29</sup> Fl. 14 Archivo: 30RespuestaRespuestaDepartamento20210429.pdf

estableció un mes como plazo máximo para dar cumplimiento (hasta el 28 de noviembre de 2012); así mismo para la entrega saneada de las áreas comunales, es decir sin ocupaciones.<sup>30</sup>

-. La Gobernación de Caldas mediante oficio del 24 de octubre de 2013, informó al señor Marco Aurelio Molina y otros que, se están adelantando gestiones ante diferentes dependencias de la Gobernación para obtener recursos para cumplir con la entrega material de las áreas de cesión al municipio.<sup>31</sup> En respuesta del 31 de marzo de 2014, informó que: *“se están haciendo las correcciones al plano que servirá de base para realizar los estudios técnicos y así poder iniciar la construcción de las soluciones habitacionales por parte de la Secretaría de Vivienda, con el fin de liberar las áreas de cesión que actualmente están ocupadas con edificaciones, una vez se finalice el proceso se realizara la entrega de dichas superficies a la Alcaldía Municipal para que inicie las obras urbanísticas pertinentes”*.<sup>32</sup>

-. En el acta del Comité de Conciliación del departamento de Caldas de 5 marzo de 2018<sup>33</sup>, se indicó al Despacho de primera instancia que:

*“En virtud del principio de Concurrencia y Subsidiariedad el Departamento de Caldas, en reunión realizada el 5 de marzo con la Alcaldía de Manizales acordaron: a) La intervención y pavimentación de las calles y andenes del sector Granjas de Estambul; b) La intervención de bahías y estacionamientos para visitantes.*

*No obstante el Departamento también aportaría una topografía básica contenida en los planos del levantamiento del asentamiento humano construido y el diseño geométrico de las vías aprobadas en el marco de la legalización del asentamiento y los estudios complementarios al desarrollo de la zona comunal, correspondiente al salón comunitario, placa polideportiva, juegos infantiles, zona verde y graderías”*.

-. Mediante oficio DS 504 de junio 28 de 2021, el departamento de Caldas informó que:

*“Tal y como se pre-acordó en las reuniones mencionadas arriba, el Departamento podría concurrir, complementando la acción Municipal, en el desarrollo de algunas de las pretensiones de la Comunidad y si nos circunscribimos a éstos, previamente se debe desarrollar lo siguiente:*

- *Estudios y diseños de los pavimentos, andenes, bahías y estacionamientos para visitantes, pudiendo aportar la Gobernación a éstos, una topografía básica contenida en los planos del levantamiento del Asentamiento Humano construido y el diseño geométrico de las vías aprobadas en el marco de la Legalización del Asentamiento.*
- *Elaboración de un convenio Inter Administrativo, para la ejecución física de las obras a celebrar entre el Depto. de Caldas y el Municipio, de Manizales.*

...

*Rta.: La Gobernación del Departamento/Secretaría de Infraestructura, realizará los estudios y diseños para el desarrollo de los pavimentos, andenes, bahías y estacionamientos para visitantes,*

<sup>30</sup> Fl. 168 Archivo: 2016-00392 P1 AP.pdf.

<sup>31</sup> Fl. 57-58 Archivo: 2016-00392 P1 AP.pdf.

<sup>32</sup> Fl. 61 Archivo: 2016-00392 P1 AP.pdf.

<sup>33</sup> Fl. 163 Archivo: 2016-00392 P1A AP.pdf

*según plantilla del componente de vías, reconocida en la Resolución de Legalización del Asentamiento Humano N° 005 de 2007 expedida por la Secretaria de Planeación, predios ahora propiedad del ente territorial, Municipio de Manizales, según consta en las anotaciones contenidas en el folio de matrícula inmobiliaria N° 100 3522.*

...

*Una vez establecido el valor de la inversión, el Departamento buscara con la actual Administración Municipal de Manizales, en su condición de propietaria de los terrenos, su concurso para el desarrollo físico de las obras.*

*Ahora, respecto de las que recorren el Barrio y su canalización, estas deberán ser reguladas una vez se tengan desarrollados los pavimentos, mismos a los que habrá que dotar de una red que las recoja y conduzca apropiadamente las aguas de escorrentía y lluvias a los drenajes naturales existentes en la zona.*

...

*El Departamento, en procura de adelantar la fase previa a la entrega material de las áreas de cesión al Municipio de Manizales, proyecta la reubicación de nueve (9) familias, algunas de las cuales, en número de cinco (5), hacen ocupación del trazado vial y taludes aprobado en el marco de la Legalización del Asentamiento Humano, proyecto que en la actualidad adelanta la Secretaria de Vivienda del Departamento y para lo que se extrae directamente de la demanda, una de las pretensiones de los Accionantes en la Acción Popular relacionadas con el requerimiento del Juzgado, así:*

...

*El Departamento de Caldas/Secretaría de Vivienda y Territorio, desarrolla mediante la convocatoria a una Consultoría en el año 2019, contrato MIC-SV-084-2019 "CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DESTINADAS A LA REUBICACIÓN DE FAMILIAS EN EL BARRIO GRANJAS DE ESTAMBUL DEL ÁREA URBANA DEL MUNICIPIO DE MANIZALES", estudios y diseños que permitieran la reubicación de algunas viviendas, mismas que por su ubicación comprometen el trazado de algunas vías y taludes entregados, como se expresó arriba, al Municipio de Manizales.*

*Como resultado de estos estudios, se evidencio la necesidad de proyectar la estabilidad de unos taludes intervenidos por uno de los invasores en la pata del talud, inspección geotécnica que arroja la construcción de unas obras por un valor de \$ 139.375.958,00, valor referenciado a los estudios, como: OBRAS DE ADECUACIÓN DE TERRAZAS Y SUBMURACIÓN, obras que en el momento, conjuntamente con la construcción de las viviendas y obras de urbanismo mínimas, se adelanta su licenciamiento urbanístico ante la Curaduría urbana N° 02 por parte de la Secretaría de Vivienda y Territorio.<sup>34</sup>*

## **5. Análisis sustancial del caso concreto**

De acuerdo con lo expuesto se evidencia que, el proceso de legalización de asentamiento humano fue adelantado por el departamento con fundamento en el Decreto 564 de 24 de Febrero de 2006<sup>35</sup>, con el fin de satisfacer el derecho a una vivienda digna de las personas de escasos recursos que construyeron sus viviendas de interés social en un predio del

---

<sup>34</sup> Archivo: 46RespuestaDepartamento20210628.pdf.

<sup>35</sup> Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones

departamento.

De allí que, a través de la Ordenanza 491 del 5 de agosto de 2004 se concedió autorización al Gobernador para vender unos lotes de terreno de un bien inmueble de mayor extensión, denominado “Granjas de Estambul” y a través de la Ordenanza 575 de 2007 se faculta a la Secretaría General y o Secretaría de Vivienda para que con recursos propios y o los provenientes de la venta de los lotes en Granjas de Estambul apoye, reubique o subsidie la construcción de solución básica de vivienda para las familias que, estando contempladas en la Ordenanza 491 de 2004, deban ser reubicadas por efectos del POT o el diseño urbanístico por Planeación Municipal.

En la Resolución 005 del 30 de noviembre de 2007<sup>36</sup>, expedida por la Secretaría de Planeación del municipio de Manizales, se reconoció la existencia del asentamiento humano; y en cuanto a las áreas que la Gobernación debía ceder al municipio, solo se señaló la obligación de ceder unas áreas con unos fines específicos, así:

### 3. ÁREAS DE CESIÓN:

*Las áreas de cesión correspondientes a vías, andenes, deben ser entregadas al Municipio de Manizales por medio de Escritura Pública de conformidad con la Ley 810 de 2003 y Decreto 564 de 2006.*

<i>Área de Cesión, vías y andenes</i>	9383.06 M2
<i>Bahías y Parqueo Visitantes</i>	377.88 M2
<i>Cesión Comunal</i>	4594.41 M2
<i>Cesión Verde (Talud)</i>	3530.26 M2
<i>Área total cedida</i>	17885.61 M2

Se encuentra acreditado igualmente que, en virtud de dicha resolución, mediante Escritura Pública 3307 de 2007 de la Notaria Tercera de Manizales, debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la Gobernación transfirió al municipio de Manizales el dominio de los inmuebles correspondientes a las áreas de cesión, hecho que no es discutido por las partes.

Ahora bien, el referido Decreto 564 de 2006, vigente para la fecha de la resolución de legalización y de la citada escritura pública, en cuanto a la incorporación de las áreas de cesión al espacio público del municipio, con el solo registro de la escritura pública, indicaba:

*“Artículo 51. Incorporación de áreas públicas. **El espacio público** resultante de los procesos de urbanización, parcelación y construcción **se incorporara con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo”.***

Por lo tanto, al encontrarse registrada ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la Escritura Pública 3307 de 2007 en la que se identifica y transfieren los bienes que

<sup>36</sup> Fl. 11-12, 288-307 Archivo: 2016-00392 P1 AP.pdf.

corresponden el área de cesión se concluye que dichas áreas ya han sido incorporadas al espacio público del municipio.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 5º de la Ley 9 de 1989 adicionado por el artículo 138 de la Ley 388 de 1997<sup>37</sup>, a partir de la fecha de inscripción de la referida escritura pública, al municipio le corresponde la administración, mantenimiento, aprovechamiento y protección de dichas áreas.

Ahora bien, es claro que, no se ha efectuado la entrega materia de las áreas de cesión, ello por cuanto el municipio considera que, la Gobernación de Caldas no ha cumplido con sus obligaciones, pues en el Acta de Reunión General de 19 de septiembre de 2012 con el fin de hacer efectiva la entrega material de las áreas de cesión, se indicó que: *“el área de cesión correspondiente a zona comunitaria está ocupada con construcciones; en lo relacionado con las vías estas no se encuentran pavimentadas, así mismo otras están ocupadas con construcciones y algunas no existen, ya que se requieren obras de estabilidad para poder materializarlas”*<sup>38</sup>. Por lo anterior se requirió a la Gobernación cumplir con la obligación de entregar las vías pavimentadas, entregar saneadas las áreas comunales, es decir sin ocupaciones.<sup>39</sup>

Al respecto encuentra la Sala que, en la Resolución 005 del 30 de noviembre de 2007, donde debían indicarse las obligaciones del urbanizador, el propietario, la comunidad organizada o el responsable del trámite, no se indicó que las vías debían ser entregadas pavimentadas, ni que debían ejecutarse obras de dotación sobre las áreas de cesión.

Al respecto, el artículo 131 del referido Decreto 564 de 2006 señala que, en la resolución de la legalización del asentamiento humano, *“se contemplarán de manera expresa las obligaciones del urbanizador, el propietario, la comunidad organizada o el responsable del trámite”*. Y en cuanto a las áreas de cesión en artículo 50 señalaba:

*“Sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la materia, los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen determinarán las especificaciones para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general. Cuando las zonas de cesión presenten áreas inferiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio o distrito, se podrán compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital. Estas previsiones se consignarán en las respectivas licencias de urbanización o parcelación”*. (Se resalta)

Por lo anterior se concluye que, de conformidad con dicha Resolución de Legalización, al departamento de Caldas no le correspondía la *“pavimentación de las vías”* o la realización de las *“obras de dotación”*; por lo tanto, tales condiciones **no podían ser impedimento para que el municipio recibiera materialmente las áreas de cesión**, de conformidad con el trámite

<sup>37</sup> Artículo 28.

<sup>38</sup> Fl. 168 Archivo: 2016-00392 P1 AP.pdf.

<sup>39</sup> Ibidem.

previsto en el artículo 52 del Decreto 564 de 2006<sup>40</sup>, posteriormente regulado por el artículo 59 del Decreto 1469 de 2010 o el artículo 2.2.6.1.4.7 del Decreto 1077 de 2015, antes citados.

Tampoco le asiste razón al municipio cuando afirma en su recurso de apelación que, en principio la Gobernación aceptó el cumplimiento de estas obligaciones, pero posteriormente cambió su postura sin realizar una justificación valedera; pues para ello se requería o la modificación de la referida Resolución de Legalización o la suscripción de un documentos donde expresamente constaran dichos compromisos, lo cual no se encuentra acreditado que haya ocurrido.

Véase que, en el oficio del 24 de octubre de 2013 la Gobernación manifestó a la comunidad de Granjas de Estambul que *"una vez realizadas las reuniones con las Secretaría de Planeación del Municipio de Manizales en relación con la entrega de las áreas de cesión del predio denominado Granjas de Estambul, quedó evidenciado que el Municipio de Manizales recibe estas áreas una vez se hayan realizado los trabajos de equipamiento urbano como son: pavimentación de vías, mejoramiento de los sistemas de servicios públicos, áreas de recreación, andenes y demás"*, e indicó que, *"no cuenta con recursos en el presupuesto del año 2014, para ejecutar obras de adecuación en las áreas que se entregaron al Municipio"*; por lo que se comprometió a adelantar las gestiones ante las diferentes dependencias de la Gobernación para obtener recursos y darle cumplimiento a dicho requerimiento.

Sin embargo, de dicho documento no es posible afirmar que el departamento deba cumplir con obligaciones diferentes a las señaladas en la Resolución de Legalización, pues no tiene la idoneidad para modificarla o adicionarla.

Por la misma razón tampoco es posible tener en cuenta el acuerdo presentado en la audiencia de pacto de cumplimiento, por cuanto este tenía la finalidad de establecer una propuesta, la cual en últimas no fue aceptada, declarándose fallida esa etapa. Y por tanto, no se puede tener como una aceptación de las obligaciones por parte del departamento.

Tampoco es de recibo el argumento del municipio referente a que, en virtud del artículo 2.2.4.1.7.2 del Decreto 1077 de 2015<sup>41</sup>, la Gobernación como propietaria de los inmuebles le correspondía la *"pavimentación de las vías"* o la realización de las *"obras de dotación"*, ello por cuanto dicha norma se refiere a *"las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre las zonas de cesión obligatoria contempladas en la respectiva licencia"*, y como se señaló, en el presente asunto en la Resolución de legalización, y que hace las veces de licencia de urbanismo, no se señalaran tales obras a cargo de la Gobernación.

---

<sup>40</sup> *Entrega material de las áreas de cesión. La entrega material de las zonas objeto de cesión obligatoria, así como la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre dichas zonas, se verificará mediante inspección realizada por la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público.*

<sup>41</sup> *"Artículo 2.2.4.1.7.2 Incorporación al perímetro urbano. Los suelos de expansión urbana se entenderán incorporados al perímetro urbano cuando acrediten la calidad de áreas urbanizadas, entendiéndose por estas las áreas conformadas por los predios que, de conformidad con las normas urbanísticas, hayan culminado la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre las zonas de cesión obligatoria contempladas en la respectiva licencia y hecho entrega de ellas a satisfacción de las empresas de servicios públicos correspondientes, cuando sea del caso, y de los municipios y distritos, o efectuado el pago cuando se autoriza expresamente la compensación de las cesiones obligatorias en dinero, en los términos de que tratan los artículos 2.2.6.1.4.6 y siguientes del presente decreto, la reglamentación aplicable a los servicios públicos y demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan".*

Por la misma razón, ello tampoco se deduce del artículo 2.2.6.1.4.6 del Decreto ya mencionado, en el que se preceptúa que, en la escritura pública donde se trasladan los bienes objeto de cesión se incluirá una cláusula en la que se manifieste que *“el acto de cesión está sujeto a condición resolutoria, en el evento en que las obras y/o dotación de las zonas de cesión no se ejecuten en su totalidad durante el término de vigencia de la licencia o su revalidación”*.

Tampoco es de recibo el argumento del municipio según el cual, la Secretaria de Obras Públicas del municipio se encuentra en la imposibilidad jurídica de realizar obras en los predios del sector *“Granjas de Estambul”*, debido a que, no existe una viabilidad por parte de las Secretarías de Hacienda, Planeación y Gobierno acerca del recibo material de las áreas de cesión; pues aunado a lo anteriormente expuesto sobre la incorporación de las áreas de cesión al espacio público y las competencias de los municipios, especialmente señaladas en el artículo 3° de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el artículo 48 de esta última norma expresamente señala que: *“Los municipios podrán invertir recursos públicos en las áreas públicas que aparecen en los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, con el fin de asegurar los derechos fundamentales de las personas que allí viven y garantizará que se presten los servicios públicos...”*.

Por otra parte, evidencia la Sala que, sí era obligación de la Gobernación la entrega de las áreas de cesión sin ocupaciones por construcciones, y al respecto se tiene que, la Gobernación mediante oficio del 31 de marzo de 2014, informó que: *“se están haciendo las correcciones al plano que servirá de base para realizar los estudios técnicos y así poder iniciar la construcción de las soluciones habitacionales por parte de la Secretaria de Vivienda, con el fin de liberar las áreas de cesión que actualmente están ocupadas con edificaciones, una vez se finalice el proceso se realizara la entrega de dichas superficies a la Alcaldía Municipal para que inicie las obras urbanísticas pertinentes”*.<sup>42</sup>

En cuanto a las correcciones al plano y la construcción de las soluciones habitacionales para la reubicación de las familias que ocupan las áreas de cesión, la Gobernación informó que, desarrolla mediante la convocatoria a una Consultoría en 2019, el contrato MIC-SV-084-2019, *“CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DESTINADAS A LA REUBICACIÓN DE FAMILIAS EN EL BARRIO GRANJAS DE ESTAMBUL DEL ÁREA URBANA DEL MUNICIPIO DE MANIZALES”*, estudios y diseños que permitieran la reubicación de algunas viviendas, mismas que por su ubicación comprometen el trazado de algunas vías y taludes entregados, al municipio de Manizales.

Que como resultado de estos estudios, se evidenció la necesidad de proyectar la estabilidad de unos taludes intervenidos por uno de los invasores en la pata del talud, inspección geotécnica que arroja la construcción de unas obras por un valor de \$139.375.958,00, valor referenciado a los estudios, como: *obras de adecuación de terrazas y submuración*, obras que en el momento, conjuntamente con la construcción de las viviendas, se adelanta su licenciamiento urbanístico ante la Curaduría urbana N° 02.

Adicionalmente informó que, se ha visto la necesidad de reubicar trece familias que aún faltan por titular y se ubican en el perímetro externo de la Cárcel de mujeres, en terrenos del

<sup>42</sup> Fl. 61 Archivo: 2016-00392 P1 AP.pdf.

Departamento<sup>43</sup>.

Por lo anterior, es claro que el departamento de Caldas le incumbe el cumplimiento de algunas actividades que se encuentran pendientes por ejecutar, que se circunscriben entre otras a la:

- Construcción de las viviendas para la reubicación de las familias que ocupan las áreas de cesión, a fin de entregar estas áreas al Municipio de Manizales - Secretaria de Planeación.
- Continuación del proceso de titulación de las trece (13) familias que ocupan terrenos del Departamento, según autorización dada en las Ordenanzas mencionadas.
- Entrega formal de los lotes a sus actuales propietarios en número de 77 que fueron titulados y reconocidos en la Resolución de Legalización del Asentamiento, hecho que ha llevado a algunos titulares a adelantar ampliaciones sobre el lote del Departamento o áreas de cesión al Municipio.<sup>44</sup>

## 6. Conclusión

Por lo anterior, es evidente que la vulneración del derecho a *“la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”* y que se concreta en la falta de ejecución de actuaciones tendientes a materializar el desarrollo integral urbanístico del sector denominado *“Granjas de Estambul”*, lo cual es imputable tanto al municipio de Manizales como al departamento de Caldas.

Por lo tanto, y en atención a las competencias que a cada ente territorial le corresponde, como fue analizado, es claro que, **al municipio de Manizales** le corresponde la ejecución de: i) la pavimentación de las vías; y ii) la elaboración de los estudios, diseños y construcción de las obras de dotación sobre las zonas de cesión, tales como: andenes, intervención de bahías y estacionamientos para visitantes, salón comunitario, placa polideportiva, juegos infantiles, zona verde y graderías.

Ello junto a las demás obligaciones señaladas en la sentencia apelada y frente a las cuales no se formularon argumentos concretos de oposición, como son:

- Llevar a cabo la función de policía con pleno acatamiento del debido proceso que compete a los entes territoriales frente a los asentamientos humanos no legalizados en la Resolución 05 de 2007, buscando generar el menor daño a la población y buscando que los desalojos a que haya lugar no conduzcan a que personas queden sin vivienda.
- Ejecutar la construcción de las obras de infraestructura para servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas domiciliario, si a ello hubiere lugar y dentro el ámbito de su competencia.

<sup>43</sup> Archivo: 46RespuestaDepartamento20210628.pdf.

<sup>44</sup> Fl. 10 Archivo: 30RespuestaRespuestaDepartamento20210429.pdf

- Llevar a cabo labores de mitigación del riesgo, con el acompañamiento de la autoridad ambiental - Corpocaldas -, de acuerdo con las recomendaciones derivadas de estudios técnicos que se realicen al respecto.
- Ejecutar obras de canalización de aguas que aún carezcan de su tratamiento de captación y conducción técnica.

Por su parte, al **departamento de Caldas**, en atención a las competencias analizadas, junto a las demás obligaciones señaladas en la sentencia apelada y frente a las cuales no se formularon argumentos concretos de oposición, le corresponde:

- Construir, previa la elaboración de los estudios y diseños, las viviendas para la reubicación de las familias que ocupan las áreas de cesión, a fin de entregar materialmente estas áreas al municipio de Manizales - Secretaria de Planeación.
- Continuar con el proceso de titulación respecto de las trece (13) familias que ocupan terrenos su propiedad, según autorización dada en las Ordenanzas 491 de 2004, modificada por la Ordenanza No. 575 de 2007, y No. 583 de noviembre de 2007.
- Realizar la entrega formal de los lotes a sus actuales propietarios en número de 77 que fueron titulados y reconocidos en la Resolución de Legalización del Asentamiento.

En los anteriores términos se modificará el ordinal tercero de la sentencia apelada.

## 8. Costas de Segunda Instancia

De conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en armonía con lo previsto en el artículo 365 del C.G.P., no se impondrá costas en esta instancia, toda vez que no se hayan probadas las mismas.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión del **Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### Sentencia:

**Primero:** Se modifica el ordinal **Tercero** de la sentencia del 16 de diciembre de 2021 proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Manizales, dentro de la acción popular promovida por Víctor Hugo Cubillos Rodríguez y Lucila Montes Patiño, contra el municipio de Manizales y otros, el cual quedara así:

*“TERCERO. - ORDENAR al MUNICIPIO DE MANIZALES Y DEPARTAMENTO DE CALDAS materializar las siguientes medidas, en el sector denominado “Granjas de Estambul”:*

**Al municipio de Manizales** le corresponde:

- Realizar la pavimentación de las vías, construcción de andenes, así como la intervención de bahías y estacionamientos para visitantes.
- Elaborar los estudios, diseños y construir las obras de dotación sobre las zonas de cesión, tales como: salón comunitario, placa polideportiva, juegos infantiles, zona verde y graderías.
- Llevar a cabo la función de policía con pleno acatamiento del debido proceso que compete a los entes territoriales frente a los asentamientos humanos no legalizados en la Resolución 05 de 2007, buscando generar el menor daño a la población y buscando que los desalojos a que haya lugar no conduzcan a que personas queden sin vivienda.
- Ejecutar la construcción de las obras de infraestructura para servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas domiciliario, si a ello hubiere lugar y dentro el ámbito de su competencia.
- Llevar a cabo labores de mitigación del riesgo, con el acompañamiento de la autoridad ambiental - Corpocaldas -, de acuerdo con las recomendaciones derivadas de estudios técnicos que se realicen al respecto.
- Ejecutar obras de canalización de aguas que aún carezcan de su tratamiento de captación y conducción técnica.

**Al departamento de Caldas le corresponde:**

- Construir, previa la elaboración de los estudios y diseños, las viviendas para la reubicación de las familias que ocupan las áreas de cesión, a fin de entregar materialmente estas áreas al municipio de Manizales - Secretaria de Planeación.
- Continuar con el proceso de titulación respecto de las trece (13) familias que ocupan terrenos su propiedad, según autorización dada en las Ordenanzas 491 de 2004, modificada por la Ordenanza No. 575 de 2007, y No. 583 de noviembre de 2007.
- Realizar la entrega formal de los lotes a sus actuales propietarios en número de 77 que fueron titulados y reconocidos en la Resolución de Legalización del Asentamiento.

*“El Municipio de Manizales y el Departamento de Caldas darán cumplimiento a las medidas referidas, de manera coordinada, dentro del término de dieciocho (18) meses siguientes a la notificación del fallo. Para el efecto, realizarán las actuaciones administrativas, jurídicas, técnicas, financieras y presupuestales a que haya lugar.*”

**Segundo: Confirmar** en lo demás la sentencia recurrida.

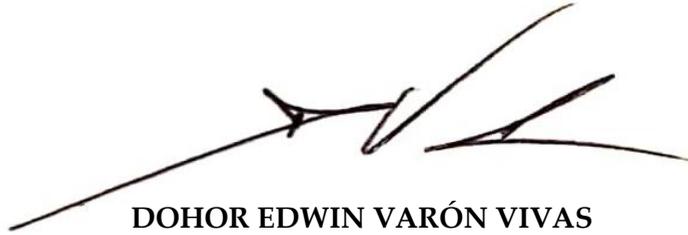
**Tercero:** No condenar en costas en esta instancia.

**Cuarto:** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, Remitir copia de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

**Quinto:** Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al Juzgado de origen y hacer las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFICAR**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 034 de 2022.



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado Ponente



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado  
(Ausente con permiso)

República de Colombia



Tribunal Administrativo de Caldas

Magistrada Sustanciadora: Patricia Varela Cifuentes

Manizales, tres (3) de junio de dos mil veintidós (2022).

A.I. 229

<b>Radicación:</b>	<b>17 001 23 33 000 2017 00708 00</b>
<b>Clase:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Colpensiones</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Luis Fernando Rodríguez Zuluaga</b>
<b>Vinculados:</b>	<b>EPS Sura y Adres</b>

Estando el proceso de la referencia a despacho para resolver excepciones previas, programar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA o en caso de tratarse de alguno de los casos previstos en el artículo 182A ibídem, para proferir el auto con fijación del litigio, decreto de pruebas y traslado de alegatos, procede el Despacho a resolver previamente lo siguiente:

**Se ordena a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES** que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, **corrija** el poder conferido al abogado Cristián David Páez Páez, portador de la T.P. 243.503, en tanto que el mismo no está autenticado y tampoco corresponde a un mensaje de datos. En consecuencia, la entidad deberá aportar el poder en debida forma, de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación, esto es, atendiendo lo dispuesto en el artículo 74 del Código General del Proceso o en el artículo 5 del decreto 806 de 2020, o sea, otorgado mediante mensaje de datos originado en la poderdante. La anterior corrección deberá hacerse en los términos indicados, **so pena de tener por no contestada la demanda.**

**Se advierte** a las partes que todo memorial debe ser allegado únicamente al correo dispuesto para tal fin, esto es, a la cuenta [tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co](mailto:tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co). Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá como no presentado.

**Notifíquese y cúmplase**

**Firma:**

**Patricia Varela Cifuentes**

**Magistrada**

**Q002**

**Tribunal Administrativo de Caldas**

Este documento fue  
generado con firma  
electrónica y cuenta con  
plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto  
en la Ley 527/99 y el  
decreto reglamentario  
2364/12

Código de verificación:

**f11940a3ac89c0afbe60e2**

**3a1433b269908cd7c348c**

**3889f60ea361c475c89b6**

Documento generado en  
03/06/2022 01:40:33 PM

**Descargue el archivo y  
valide éste documento  
electrónico en la  
siguiente URL:**

**[https://procesojudicial.ra  
majudicial.gov.co/Firma](https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Firma)**

**Electronica**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 150

Manizales, seis (6) de junio de dos mil veinte (2020).

**RADICADO:** 17-001-33-33-002-2017-00078-02  
**NATURALEZA:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**DEMANDANTE:** Blanca Lucia Vélez Guzmán  
**DEMANDADO:** Unidad Especial de Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

Se decide el recurso apelación impetrado por el demandante contra la sentencia que negó sus pretensiones.

## I. Antecedentes

### 1. Demanda

#### 1.1. Pretensiones

Se solicita que, se declare la nulidad de: i) la Resolución RDP 016368 del 26 de mayo de 2014 proferido por la UGPP, que negó el reconocimiento y pago de la correspondiente pensión de sobreviviente; ii) la Resolución RDP 025014 del 13 de agosto de 2014 y iii) la Resolución RDP 019493 del 20 de junio de 2014 que con firmaron la decisión.

Que en consecuencia, se ordene a la UGPP profiera acto administrativo que declare y reconozca el derecho de la demandante a la pensión vitalicia de sobreviviente como cónyuge supérstite del señor José Duván Ramírez Ramírez.

#### 1.2. Causa petendi

Aduce que, el señor José Duván Ramírez contrajo matrimonio con la señora Blanca Lucía Vélez Guzmán el 19 de julio de 1979 y falleció el 19 de agosto de 1987. Que el causante laboró en la Universidad Nacional de Colombia, seccional Manizales, entre el 16 de abril de 1979 hasta la fecha de su deceso. Que la demandante solicitó el reconocimiento de la pensión de jubilación post mortem para su esposo y consecuentemente la pensión de sobrevivientes, petición que fue negada por medio de la Resolución RDP 016368 del 26 de mayo de 2014.

Frente a tal decisión presentó recursos de reposición y en subsidio apelación, que fueron despachados desfavorablemente a través de la Resolución RDP 019493 del 20 de junio de 2014 y de la Resolución RDP 025014 del 13 de agosto de 2014, respectivamente.

### **1.3. Normas violadas y concepto de trasgresión**

Se Invocaron los artículos 53 de la Constitución; numeral 2 del artículo 46 de la Ley 100 de 1993; artículos 6 y 25 del Acuerdo 49 de 1990. Enfatizó que la Corte Suprema de Justicia ha señalado que, si bien la muerte se ha producido en vigencia de una ley distinta, se debe aplicar el principio de la condición más beneficiosa que señala el artículo 53 de la Constitución, a fin de definir la situación pensional respecto a sus beneficiarios, con lo cual solo se requiere tener 300 semanas cotizadas pero exige que todas las 300 se hayan cotizado antes de entrar en vigencia el sistema pensional de la Ley 100 de 1993.

Estimó que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema ha sostenido que si el asegurado no acredita 26 semanas de cotización durante el año anterior a su fallecimiento, pero ha satisfecho, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, las cotizaciones a que se refieren los artículos 6- y 25 del Acuerdo 049 de 1990, aprobado mediante el Decreto 758 del mismo año, sus beneficiarios adquieren el derecho a la pensión de sobrevivientes.

## **2. Contestación de la demanda**

La UGPP se opuso a las pretensiones del demandante; para lo cual propuso las excepciones:

- *"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA"*: por cuanto no es competente para asumir el reconocimiento de la pensión de jubilación *postmortem* y la sustitución de la misma a la demandante, ya que la responsabilidad radica en cabeza de la Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional liquidada asumida hoy por la Universidad Nacional. *"INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO"*: La demandante no cumple con los requisitos legales para acceder a la pensión de jubilación *postmortem* y la sustitución de la misma, por tanto no tiene la obligación de reconocerle la mencionada prestación, ni le debe suma alguna como consecuencia de la misma. *"BUENA FE"*: La demandada ha obrado de buena fe, dando cumplimiento a las normas legales y en especial a las normas jurídicas que regulan el caso en concreto. *"IRRETROACTIVIDAD"*: La normatividad que solicita la parte actora se aplique no es procedente, en tanto que el fallecimiento del causante se dio el 19 de agosto de 1987, cuando el Acuerdo 049 de 1990 y la Ley 100 no habían sido expedidas. *"PRESCRIPCIÓN"*: prevista en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo y el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral.

## **3. Sentencia de primera instancia**

El *a quo* declaró fundada la excepción de *"falta de legitimación en la causa por pasiva"* formulada por la demandada; negó las pretensiones de la demandante y la condenó en costas.

Señaló que, la UGPP no es la entidad llamada a soportar los efectos jurídicos de una

sentencia que posiblemente otorgue a la demandante la pensión que solicita, toda vez que no tiene la legitimación para ello, en tanto que es otra entidad la que debe — eventualmente— asumir tal prestación vitalicia. Es más, la entidad demandada ni siquiera debió resolver sobre la petición presentada inicialmente por la actora, porque no era de su resorte decidir si era beneficiaria o no de la pensión *postmortem* reclamada.

Con fundamento en el artículo 188 del CPACA se condena en costas a la demandante, por cuanto se evidenció la actividad de la abogada de la parte accionada efectivamente realizada dentro del proceso.

#### **4. Recurso de apelación<sup>1</sup>**

La **demandante** centró su inconformidad en lo referente a la condena en costas, para lo cual hizo referencia a las graves condiciones económicas en que se encuentra, derivadas del fallecimiento de su hijo Duván Alejandro Ramirez, y el accidente padecido por su hija Luisa Fernanda Ramirez y que además le fue otorgada la custodia de sus nietos. Para fundamentar lo anterior allegó el registro civil de defunción, la historia clínica y el acta de la audiencia del fallo en que le fue asignada la custodia.

## **II. Consideraciones**

### **1. Problema jurídico**

De conformidad con los precisos argumentos expuestos en el recurso de apelación, se centra en dilucidar: *¿Procedía la condena en costas en primera instancia a cargo de la parte demandante?*

### **2. Tesis del Tribunal**

Procedía la condena en costas en primera instancia a cargo de la parte demandante, conforme al criterio objetivo valorativo aplicado por el *a quo*, en tanto esa parte fue vencida en el proceso, además que se encuentra probado que la entidad demandada actuó dentro del proceso a través de apoderada judicial, quien participó activamente en la defensa de los intereses de la entidad.

### **3. Fundamento jurídico**

La Corte Constitucional<sup>2</sup> ha explicado que las costas, esto es, "*aquella erogación económica que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en un proceso judicial*" están conformadas por dos rubros distintos: las expensas y las agencias en derecho.

Las primeras corresponden a los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para

---

<sup>1</sup> Fls. 134-135 C.1

<sup>2</sup> C-539 de 1999. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º, numeral 198 (parcial) del Decreto 2282 de 1989, "Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil" Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz Expediente D-2313

su desarrollo, pero distintos al pago de apoderados, así, de conformidad con el Capítulo II del Título I -Costas- del CGP, las expensas están conformadas por aranceles judiciales, honorarios de auxiliares de la justicia, entre otros, es decir, en términos generales a todos los gastos surgidos para dar el curso procesal ordinario requerido por el proceso judicial.

Por su parte, prosigue el citado pronunciamiento jurisprudencial constitucional advirtiendo que *"las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la parte vencedora, aun cuando pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho"*.

El artículo 188 del CPACA dispone que:

*"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

*<Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:>  
En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.*

En atención a la remisión expresa del artículo referido, se tiene entonces que el Código General del Proceso en su artículo 365 establece:

**"ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS.** *En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.*

*Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*

*2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.*

*3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.*

*4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.*

*5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.*

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.”

En este punto se considera necesario destacar que, el H. Consejo de Estado mediante providencia de 7 de abril de 2016, advirtió sobre la variación de la postura que se venía aplicando respecto de las condenas en costas y agencias en derecho, basada en la modificación introducida por el CPACA y que encuentra sustento en el CGP puesto que la normatividad anterior, Decreto 01 de 1984 consagraba originalmente en su artículo 171, un criterio subjetivo de valoración, en el cual se atendía exclusivamente a caracteres como la temeridad o mala fe, para proferir condenas en costas y agencias en derecho, en síntesis, advirtió el establecimiento de un nuevo criterio objetivo en lo que respecta a la imposición de costas procesales.

Ahora bien, con respecto al referido cambio de criterio para la imposición de costas procesales el Consejo de Estado ha desarrollado una línea jurisprudencial pacífica, en el sentido de advertir que si bien el fundamento la imposición de costas ha variado a razones de índole meramente objetivo, es necesario que en los términos del precitado numeral 8º del artículo 365 del CGP se comprueba para su imposición que “en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”. En efecto, la aludida corporación<sup>3</sup> ha señalado:

*“[E]sta Subsección..., varió aquella posición y acogió el criterio objetivo para la imposición de costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino los aspectos objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. En dicha oportunidad concluyó lo siguiente:*

*a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” —CCA— a uno “objetivo valorativo” —CPACA—.*

*b) Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Sentencia 12 de abril de 2018. C. P. William Hernández Gómez Radicado: 05001233300020120043902 (01782017).

*c) Sin embargo, se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*

*d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).*

*e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.*

*f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*

*g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.*

*Por lo anterior, se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público.”*

De lo expuesto se concluye que, aunque el criterio para condenar en costas sea objetivo, este también debe ser valorativo, lo que impone al operador judicial el deber de precisar los motivos por los cuales considera que procede la condena en costas, es decir, por qué aduce que se causaron las mismas.

#### **4. Análisis sustancial del caso**

La Sala precisa que, si bien el artículo 366 del CGP en su numeral 5° establece la procedencia del recurso de apelación contra el auto que aprueba la liquidación de las costas procesales; dicha disposición no resulta aplicable para el caso bajo estudio, toda vez, que en esta ocasión aún no existe auto que apruebe la liquidación de costas; es más, lo que se discute no es su liquidación, sino la condena en sí, la cual, al ser objeto de decisión en la sentencia de primera instancia, resulta apelable de conformidad con el inciso primero del artículo 243 del CPACA. En tal sentido, la Sala estima procedente abordar la discusión planteada por la entidad accionada por vía de alzada.

En la sentencia apelada se indicó como fundamento de la condena en costas que, se

evidenció la actividad de la abogada de la parte accionada efectivamente realizada dentro del proceso, por los que se fijan agencias en derecho por el equivalente al 4% del valor de las pretensiones solicitadas.

De acuerdo al análisis jurisprudencial precedente, a la redacción del artículo 188 de la ley 1437 de 2011, y al atender y acoger el criterio objetivo valorativo, es claro que le correspondía al juez de primera instancia al momento de disponer sobre las costas a la parte vencida en el proceso, examinar además la actuación procesal de las partes y comprobar su causación y señalar las razones por las cuales se imponen. Se recalca que, en esa valoración “*no se incluye la mala fe o temeridad de las partes*”<sup>4</sup> ni circunstancias personales diferentes a la gestión de las partes en el proceso.

En el análisis realizado en la providencia de primera instancia se indicó que, las costas y agencias en derecho se habían causado, en atención a que la parte demandante había sido vencida en el proceso, además de la gestión de defensa de la apoderada de la entidad accionada, lo cual en efecto se encuentra acreditado, desde la contestación de la demanda.

## 5. Conclusión

Por lo anterior, procedía la condena en costas en primera instancia a cargo de la parte demandante, conforme al criterio objetivo valorativo aplicado por el *a quo*, en tanto esa parte fue vencida en el proceso, además que se encuentra probado que la entidad demandada actuó dentro del proceso a través de apoderada judicial, quien participó activamente en la defensa de los intereses de la entidad.

Por lo anterior, no prosperan los argumentos expuestos por la recurrente y en consecuencia se confirmará la sentencia apelada.

## 5. Costas en esta instancia

No se condenará en costas de conformidad con el artículo 365 del CGP (Código General del Proceso), toda vez que no se encuentra acreditada su causación en esta instancia.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**PRIMERO:** Se Confirma la sentencia proferida el 12 de agosto de 2019 por el Juzgado Segundo Administrativo de Manizales, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho propuesto por Blanca Lucia Vélez Guzmán contra la Unidad Especial de Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

---

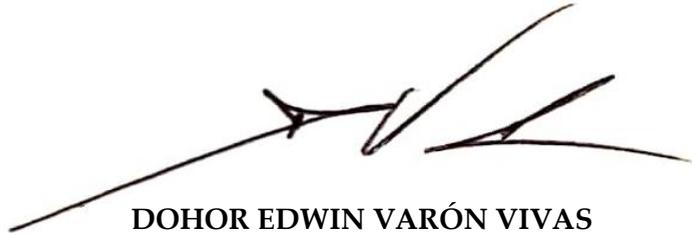
<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Sentencia 12 de abril de 2018. C. P. William Hernández Gómez Radicado: 05001233300020120043902 (01782017).

**SEGUNDO:** Sin costas en esta instancia.

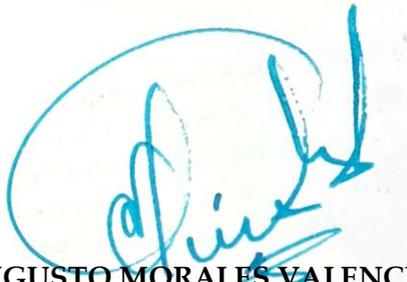
**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFICAR**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 034 de 2022.



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
**Magistrado Ponente**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Magistrado**  
(Ausente con permiso)

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

**Sentencia No. 148**

Manizales, seis (6) de junio de dos mil veintidós (2022).

Radicado: 17-001-33-33-002-2017-00560-02 (Acumulados)<sup>1</sup>  
Naturaleza: Reparación Directa  
Demandante: Sandra Milena López Martínez, Mari Luz Murillo Franco, Marco Aurelio Orrego Franco y Andrés Felipe Duque Gómez  
Demandado: Departamento de Caldas

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia que accedió parcialmente a las pretensiones de la parte demandante.

**I. Antecedentes**

**1. Demanda.**

**1.1. Pretensiones y hechos.**

Se solicita en síntesis, se declare responsable a la demandada por los daños causados con ocasión del accidente de tránsito ocurrido el 21 de marzo de 2017 en la vía que de Aguadas conduce a Pácora - Sector Vereda La Blanquita, en el que las siguientes personas resultaron lesionadas, en consecuencia reclaman la indemnización de los perjuicios, así:

1.1.1. Proceso 2017-00560: Solicita se condene al Departamento de Caldas y a favor de la víctima Sandra Milena López Martínez, el pago de perjuicios morales por la suma de 15 smmlv y, perjuicios materiales por la suma de 15 smmlv.

---

<sup>1</sup> Acumulado con los procesos: 170013333002-2017-00561; 170013333002-2018-00013; 170013333002-2018-00043

1.1.2. Proceso 2017-00561: Solicita se condene al Departamento de Caldas y a favor de la víctima Mari Luz Murillo Franco, el pago de perjuicios morales por la suma de 5 smmlv y, perjuicios materiales por la suma de 5 smmlv.

1.1.3 Proceso 2018-00013: Solicita se condene al Departamento de Caldas y a favor de la víctima Marco Aurelio Orrego Franco, el pago de perjuicios morales por la suma de 50 smmlv y, perjuicios materiales por la suma de 50 smmlv.

1.1.4. Proceso 2018-00043: Solicita se condene al Departamento de Caldas y a favor de la víctima Andrés Felipe Duque Gómez, el pago de perjuicios morales por la suma de 15 smmlv y, perjuicios materiales por la suma de 15 smmlv

## **1.2. Hechos**

Se señala que, el 21 de marzo de 2017 las víctimas se desplazaban por la carretera que de Aguadas conduce a Pácora - Sector Vereda La Blanquita, en un vehículo de servicio público, tipo bus escalera, de placas TAJ 917, en calidad de pasajeros, cuando en su recorrido parte de la vía se desprendió y el vehículo rodó por la ladera, ocasionándoles diferentes lesiones.

Se afirma que, la vía en el sector donde ocurrió el accidente se encontraba en mal estado, producto de un proceso de erosión antiguo y sin señalización de advertencia del riesgo.

## **2. Contestación de la demanda**

### **2.1. Departamento de Caldas**

Se opuso a las pretensiones de los demandantes al señalar que, el accidente no obedeció a falta de mantenimiento de la vía; que el día del accidente se produjo un desprendimiento de la banca, según el informe de policía de accidente de tránsito y del Ingeniero Civil Mario Corrales Giraldo.

Que en el Informe de Visita Técnica realizado el 21 de marzo de 2017 por el Ingeniero Civil Juan Carlos Giraldo Mejía, profesional adscrito a la Secretaría de Infraestructura del Departamento se afirma que: *"La pérdida de la banca coincide con una alcantarilla cuyo cabezote y algunos pedazos de cuneta y carpeta asfáltica se observaron tirados en el talud inferior a 5 metros del sitio donde fueron construidos resultando difícil establecer el estado real de la vía al momento del accidente"*.

Formuló las excepciones:

- *Hecho exclusivo y determinante de un tercero*: Afirmó que la responsabilidad en los hechos que desencadenaron en el accidente, recae en el conductor del vehículo siniestrado, pues no obstante las condiciones climáticas adversas, decidió de forma irresponsable emprender el viaje, además con un claro sobrecupo en el vehículo.

- *Inexistencia de falla en el servicio imputable al Departamento de Caldas*: Sostuvo que la Secretaría de Infraestructura no recibió ninguna solicitud o reporte de alguna autoridad o ciudadano sobre el punto en donde se presentó el accidente, y los que se recibieron de la comunidad del municipio de Aguadas, en ningún momento hacían referencia al sitio específico donde ocurrió el siniestro, ni se menciona siquiera que haya erosión o pérdida parcial de la banca.

- *Inexistencia de nexo de causalidad e inexistencia de la obligación*: que la causa efectiva del daño fue generada por el hecho exclusivo y determinante de un tercero, esto es del conductor del bus tipo escalera, se rompe el nexo causal, razón por la cual no se puede imputar responsabilidad alguna al departamento.

## **2.2. Axa Colpatria Seguros S.A.** (llamada en garantía por el Departamento de Caldas)

Se opuso a las pretensiones de la parte demandante señalando que, a dicho extremo le corresponde demostrar la falla en el servicio que imputa como título de responsabilidad.

Frente a la demanda planteó las excepciones: *i) Inexistencia de responsabilidad de nuestro asegurado; ii) Hecho de terceros plenamente identificados – conductor del vehículo y empresa; iii) Culpa de las víctimas directas; iv) Inexistencia de la obligación de indemnizar; v) Indebida y exagerada tasación de los perjuicios aducidos; vi) Dedución de la indemnización pagada con base en el seguro obligatorio; vii) Pago.*

Igualmente se opuso a las pretensiones del llamante en garantía y formuló las excepciones: *i) Ausencia de cobertura – limitación del riesgo asumido por el asegurador; ii) Coaseguro pactado; iii) Límite del valor asegurado; y iv) Deducible pactado.*

## **3. Sentencia de primera instancia**

El *a quo* **accedió parcialmente a las pretensiones** de los demandantes, por lo que condenó a la demandada a pagar los perjuicios morales que sufrieron los demandantes, y negó el reconocimiento de perjuicios materiales por falta de prueba. Además, negó las pretensiones del llamamiento en garantía, por cuanto la póliza contratada, excluye expresamente el daño moral.

Para dar base a la decisión realizó un análisis fáctico y jurisprudencial del caso para determinar que, el mismo debía ser valorado desde la teoría de la falla del servicio probada. En concordancia con las pruebas consideró que, el daño se encuentra acreditado, pues se demostró el acaecimiento del accidente en que resultaron heridos Sandra Milena López Martínez; Mari Luz Murillo Franco; Marco Aurelio Orrego Franco y Andrés Felipe Duque Gómez, el 21 de marzo de 2017, cuando se desplazaban en un vehículo de servicio público por la vía que del municipio de Aguadas conduce al municipio de Pácora.

Que se presentó una falló del servicio imputable al departamento de Caldas, al permitir y disponer el carretable al servicio de la ciudadanía en evidentes condiciones de peligro para todos los usuarios, sin advertir dichos riesgos y sin desplegar ninguna actividad constructiva o de ingeniería para minimizar los peligros que persistían sobre la vía.

#### **4. Recurso de apelación**

El **Departamento de Caldas** solicitó que se revoque la sentencia y se nieguen las pretensiones de los demandantes teniendo en cuenta que, el *a quo* no tuvo en cuenta la constancia del 7 de julio de 2017, párrafo 2 del punto 2, donde la Fiscal Seccional de Aguadas hizo referencia a las circunstancias climáticas y de visibilidad de la vía, ni la página 22 del diario La Patria del 22 de marzo de 2017, y que los testigos manifestaron que: *“la noche anterior había llovido mucho, lo que pudo debilitar la banca de la carretera”*.

Adujo que, el *a quo* dio plena validez al informe presentado por el ingeniero Mario Corrales Giraldo, que al compararse con el informe de accidente de tránsito, resulta que es muy distinto decir que, no hubiera banca antes del accidente, a decir que hubo desprendimiento de la banca al momento del accidente. Que el ingeniero realizó la visita al sitio del accidente 18 días después, tiempo durante el cual no dejó de llover, hubo movimientos de tierra y demás, por lo que hubo alteración de la escena, restándole credibilidad respecto a las condiciones del lugar al momento del accidente.

Destacó el informe de la visita técnica realizado el día de los hechos, por el Ingeniero Juan

Carlos Giraldo Mejía, quien señaló que: *“La pérdida de la banca coincide con una alcantarilla cuyo cabezote y algunos pedazos de cuenta y carpeta asfáltica se observaron tirados en el talud inferior a 5 metros del sitio donde fueron construidos, resultando difícil establecer el estado real de la vía al momento del accidente”*. Con base en lo anterior no se podía concluir 18 días después, como lo señaló el Ingeniero Corrales que la causa del accidente haya sido *“la falta de piso en la carretera”*, cuando hay otras declaraciones y otras anotaciones que dicen que lo que pasó es que hubo desprendimiento de la banca al momento del accidente.

Adujo que el juzgado tuvo en cuenta el testimonio del señor Humberto Marín, lo cual es extraño porque en los procesos acumulados no prestó declaración, sino que lo hizo en el proceso 2018-0518 cuyo demandante es el señor Julián Andrés Valencia, y si bien se trata de los mismos hechos, este no fue acumulado con los que hoy nos ocupan, ni se decretó o el traslado de esa prueba; además, esta persona no ratificó en audiencia la declaración extra juicio aportada, por tanto no debe ser tenido en cuenta.

Censuró las declaraciones rendidas por los demandantes señalando que, todos coincidieron en las pésimas condiciones climáticas, pero que ningún dio cuenta acerca de cómo ocurrieron los hechos.

Respecto a los oficios dirigidos a la Secretaría de Infraestructura sobre el estado de la vía manifestó que, ninguno hizo alusión al punto donde ocurrió el accidente, y los que hacen alusión a la vereda La Blanquita, refieren a una problemática que afecta directamente a la Institución Educativa de dicha vereda, la cual no está al lado ni cerca al sitio del accidente, ni hace referencia alguna a otros problemas o solicitudes de intervención en otros puntos de la mencionada vereda.

Que además, el *a quo* no tuvo en cuenta los videos donde se ve que no hubo ninguna regulación por la dependencia de tránsito y transporte, donde impidieran que el bus escalera saliera con sobrecupo y con pasajeros en el capote; por lo que señaló que, por lo menos debe haber concurrencia de culpas, pues los pasajeros asumieron un riesgo mayor frente al sobrecupo permitido por el conductor del vehículo y las pésimas condiciones climáticas, ya que la prudencia aconsejaría no emprender la marcha.

En cuanto a negar el amparo de la póliza de responsabilidad civil extracontractual señaló que, los perjuicios morales si estaban incluidos en la póliza, aduciendo que, cuando una entidad contrata una póliza que ampare la responsabilidad civil extracontractual, resulta claro que los amparos son por los perjuicios materiales e inmateriales, sino no tendría

sentido contratar dicho amparo.

## 5. Pronunciamiento en segunda instancia

**Axa Colpatria Seguros S.A.** solicitó que se revoque parcialmente el fallo de primera instancia, en lo que respecta a la condena al departamento de Caldas, toda vez que, se ha materializado un hecho extraño como factor determinante del hecho. Por otro lado, solicitó que se confirme lo favorable a la aseguradora, en concordancia con las condiciones generales y particulares del contrato de seguro.

**El Ministerio Público**, emitió concepto en el que realizó un juicioso y detallado resumen de los hechos y pruebas practicadas en el proceso, con base en lo cual solicitó que, se declare que en el presente asunto ocurrió el fenómeno de la concurrencia de culpas, razón por la que -a su juicio, debe reducirse el monto indemnizatorio reconocido en primera instancia. Indicó además que, procede la modificación de la sentencia de primera instancia en cuanto a la cobertura de las pólizas que amparan la responsabilidad civil extracontractual, las cuales comprenden amparos por los perjuicios materiales e inmateriales causados, por lo que no pueden entenderse excluidos éstos último.

## II. Consideraciones

### 1. Problemas jurídicos

Atendiendo a los fundamentos de la sentencia recurrida y los argumentos de apelación se centran en establecer: *¿El daño<sup>2</sup> consistente en las lesiones sufridas por los demandantes, es imputable al departamento de Caldas o se configuró una concurrencia de culpas?* En caso afirmativo: *¿La póliza de responsabilidad civil extracontractual 100164 ampara los perjuicios morales?*

### 2. Primer problema jurídico

**Tesis del Tribunal:** El daño consistente en la lesiones sufridas por los accionantes en el accidente de tránsito ocurrido el 21 de marzo de 2017, es imputable al departamento de Caldas por cuanto: i) era su deber ocuparse de la vigilancia, mantenimiento y señalización de la vía; ii) tenía conocimiento previo del mal estado en que se encontraba la vía, que hacía

---

<sup>2</sup> El daño consistente en las lesiones sufridas por los demandantes, producto del accidente mientras se transportaban en el vehículo de placa TAJ 917, no es objeto de discusión por el territorial apelante.

previsible la ocurrencia de accidentes; iii) el ente territorial no demostró que hubiese instalado señales que advirtieran la situación de riesgo o realizado tareas de conservación y mantenimiento rutinario y periódico de la infraestructura vial o realizado alguna actividad constructiva para minimizar los peligros que persistían en la vía. Además, es esta conducta omisiva de la entidad demandada la causa directa y determinante del accidente.

Para fundamentar lo anterior, se analiza: i) el fundamento jurídico sobre los presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado; ii) los hechos acreditados y iii) el análisis de la imputación en el caso concreto.

### **2.1. Fundamento jurídico - Presupuestos de la responsabilidad extracontractual del Estado**

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Del mencionado precepto se extrae que los elementos cuya acreditación resulta necesaria en el proceso para declarar la responsabilidad del Estado son: un daño antijurídico; la imputación, y cuando hubiere lugar a ella, una relación o nexo de causalidad entre ésta y aquél, vale decir, que el daño se produzca como consecuencia directa de la acción o la omisión atribuible a la entidad accionada.

El primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad estatal es la existencia del **daño**, el cual, además, debe ser antijurídico, toda vez que, *“sin daño no hay responsabilidad”* y solo ante su acreditación hay lugar a explorar la posibilidad de imputación del mismo; por lo tanto, si el daño antijurídico no se encuentra acreditado, el juzgador queda relevado de valorar los demás elementos de la responsabilidad estatal.

**La imputación** es la atribución fáctica y jurídica que se hace al Estado del daño antijurídico de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, el régimen común de la falla del servicio o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto.

### **2.2. Hechos relevantes acreditados**

- De acuerdo con el Informe accidente de tránsito elaborado por la Inspección de Tránsito y Transporte del Municipio de Aguadas, el 21 de marzo de 2017 el vehículo de servicio público de placas TAJ 917, mientras transitaba en la vía que del municipio de Aguadas conduce al municipio de Pácora, sufrió un accidente, el cual consistió en que: *“(...) la banca*

*de la vía cede produciendo que el vehículo se precipitara al abismo dejando personas lesionadas y occisos”.*<sup>3</sup>

- En el Informe Policial de Accidente de tránsito A00160422 del 21 de marzo de 2017, se registró que: i) El accidente ocurrió en el sector de la Vereda La Blanquita – en la vía que de Aguadas conduce a Pácora; ii) En el siniestro se presentaron lesionados y fallecidos; iii) La clase de accidente fue descrita como volcamiento; iv) Como condición climática se describió la presencia de lluvia y niebla; v) Las características de la vía fueron reseñadas de la siguiente forma: recta, doble sentido; una calzada; dos carriles; con superficie en asfalto; fisurada; húmeda; sin iluminación artificial; no se describió la presencia de controles de tránsito, señales verticales, señales horizontales y de demarcación de la vía y vi) Como causa o hipótesis probable del accidente de tránsito se especificó *“DESPRENDIMIENTO DE LA BANCA”*.<sup>4</sup>

- En el dictamen pericial aportado con la demanda<sup>5</sup>, elaborado por el Ingeniero Civil Mario Corrales Giraldo, en abril de 2017 se hizo la descripción de la carretera y en cuanto a las causas del accidente, dijo:

*“(…) Las causas del accidente fue(sic) la falta de piso en la carretera, y la falta de señales de advertencia o de materiales depositados para detener los vehículos.*

*En los tramos donde la carretera queda al borde de un abismo, o una ladera, se debe colocar un muro de concreto casi siempre de un metro de altura sobresaliente sobre el nivel de la vía.*

*Estos muros se reemplazan con estructuras metálicas de vigas y Columnas, Llamadas defensas. El vehículo se volcó porque las llantas quedaron en el aire y rodó por la ladera unos cincuenta metros, hasta llegar a una planicie.*

*Con motivo del accidente fallecieron cinco personas y otras 30 quedaron heridas y hospitalizadas.*

*El hueco existente en la carretera, de 17 metros de largo por tres metros en el centro, es el mayor hueco o falta de vía entre Neira y Aguadas.*

*Su ubicación, después de una curva de baja visibilidad por la existencia de una barranca, de la finca Italia y la vegetación silvestre de la ladera, así como encontrarse el tramo previo en pendiente descendiente, que acelera el vehículo sin intervención del conductor, convierten el sitio de la falla en un peligro difícil de advertir o esquivar, como una trampa letal.”*

---

<sup>3</sup> Pág. 11 A.D. “02AnexosDda”

<sup>4</sup> Pág. 143 a 149 A.D. “02AnexosDda”

<sup>5</sup> Pág. 39 a 54. La parte demandante aportó junto con la demanda, dictamen pericial rendido por el ingeniero Mario Corrales Giraldo, informe que fue incorporado como prueba en la audiencia inicial (ver pág. 6 AD “20AudInicial”).

Concluye que:

*El accidente del bus escalera de placas No. TAJ-917 ocurrido al día 21 de marzo de 2017 a unos dos kilómetros y medio de Aguadas, en la vía que conduce a Pácora, se debió a la falta del piso de la carretera, desaparecido por erosión, la cual arrastro o destruyó la calzada, en una faja de ancho variable, con un máximo de tres metros y una longitud de 17 metros.*

*La magnitud del hueco existente indica que el proceso de destrucción de la vía ha sido un proceso de varios meses de antigüedad.*

*No se tomaron las precauciones ni los remedios requeridos para evitar que ocurriera una tragedia con tan deplorables resultados.*

*Se debería haber reconstruido la banca, construyendo previamente un muro de contención.*

*Mientras se ejecutan los trabajos se deben colocar señales de advertencia, antes del sitio de falla y colocar materiales como tierra, arena o gravilla, sobre la vía, para detener y evitar el paso de los vehículos hacia la zona del hueco, donde no existe la calzada”.*

- En el Informe de visita técnica del 21 de marzo de 2017, elaborado por el Profesional Universitario Juan Carlos Giraldo de la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Caldas<sup>6</sup>, se precisó:

#### *“OBSERVACIONES*

*En el K10+000 de la vía Pácora – Aguadas, vereda la Blanquita, jurisdicción del municipio de Aguadas se encontró un bus tipo escalera de placa TAJ 917, que rodó aproximadamente 50 metros desde la carretera en un sitio donde se evidencia pérdida de la banca, la cual al momento de la inspección presentó un ancho de 4.8 metros y por ende faltando 1.2 metros toda vez que el ancho normal de esta es de 6 metros.*

*La pérdida de banca coincide con una alcantarilla cuyo cabezote y algunos pedazos de cuneta y carpeta asfáltica se observaron tirados en el talud inferior a 5 metros del sitio donde fueron construidos, resultando difícil establecer el estado real de la vía al momento del accidente.*

*En el sitio del accidente la vía presenta un tramo recto con suficiente visibilidad con taludes superior e inferior de fuerte pendiente donde se observan vestigios de procesos erosivos de diferentes edades.*

#### *RECOMENDACIONES*

---

<sup>6</sup> Pág. 1 a 4 AD “01ExpedienteAccidenteChiva\_2017”

*Efectuar una visita a los diferentes puntos donde se presentan pérdidas parciales de banca en la vía Pácora – Aguadas, instalar señales preventivas, hacer presupuesto de las obras requeridas y sus respectivos estudios cuando se requieran para recuperar el ancho normal y buscar la priorización de estas obras. (...)*”.

• El Ingeniero Juan Carlos Giraldo Mejía<sup>7</sup>, en declaración rendida ante el despacho de primera instancia, precisó que:

- i) Es ingeniero civil de profesión, con 36 años de experiencia profesional y para la época de los hechos llevaba laborando desde hacía 8 años en la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Caldas y ocupaba la atención del Despacho, se desempeñaba como Coordinador de Obras de Mantenimiento de las Carreteras del Norte del Departamento;
- ii) Hizo presencia en el lugar del accidente el mismo día de su ocurrencia a eso de las 11:00 a.m.;
- iii) La vía que comunica a Pácora con Aguadas, en el lugar exacto del accidente es pavimentada; es un tramo recto de unos 60 metros; en el sitio del accidente se percibía una pérdida parcial de la banca, la vía tiene un ancho de 6 metros, pero por la pérdida en ese punto tenía 4.80 metros;
- iv) En el punto había una pérdida de la banca y ello pudo tener incidencia en la ocurrencia del hecho, sin embargo no pudo precisar si al momento del accidente la vía tenía todo su ancho o ya se había producido una pérdida parcial de la misma;
- v) El informe se elaboró en lo relacionado con las condiciones climáticas y hora del accidente, acudiendo al diálogo con los vecinos del lugar del siniestro;
- vi) Esa parte de la vía Pácora – Aguadas es un segmento de la vía que presenta muchos procesos erosivos en los taludes superiores e inferiores que históricamente han afectado las condiciones de transitabilidad y estabilidad de la vía, esas afectaciones se presentan por tres factores principales, el primero es el uso del suelo, el segundo es la pendiente de los terrenos y el tercero los flujos de agua de infiltración que se produce sobre esas laderas y eso tiene incidencia en la estabilidad, más aún cuando se trata de una vía;
- vi) Para el día del accidente y de la visita realizada para la elaboración del informe no se estaban ejecutando obras en la vía.

---

<sup>7</sup> A partir del minuto 41, AD “Audiencias” y “02SPmUtc20033140”

- La señora María Teresa Otálora<sup>8</sup>, ingeniera de vías y transporte, quien laboraba en la Unidad de Tránsito y Transporte del Departamento de Caldas, desde 2011, declaró que: i) Conoce la vía que de Aguadas conduce a Pácora porque la Unidad de Tránsito desde hacía dos años y medio realizaba revisión de esa vía y porque iba al organismo de tránsito a realizar asesorías en temas de movilidad en el municipio; ii) La vía que conduce de Aguadas a Pácora, es una vía secundaria del orden departamental; iii) La vía contaba con una señalización básica de tipo preventivo e informativo, era pavimentada con algunos tramos de baches, pero en términos generales transitable; iv) Recuerda que para la época del accidente existía señalización de velocidad y de zona escolar.

- A través de oficio del 9 de mayo de 2017<sup>9</sup>, suscrito por el Secretario de Infraestructura del Departamento de Caldas, dirigido a Alexander García Hernández en respuesta a su petición, indicó que: *15. En el sitio exacto accidente (K10+000) no existe señalización en tramos anteriores al K10+00, deben existir las mencionadas en el 7”.*

- El señor Andrés Felipe Duque Gómez, demandante dentro del proceso 2018-00043 rindió declaración de parte, de la cual se destaca: i) Para la fecha del accidente se encontraba nublado, llovía un poco y hacía mucho frío; ii) El día del accidente se ubicó en la segunda silla del bus, atrás del conductor y desde ese sitio no veía nada hacia la parte del frente; iii) No recuerda como era la trayectoria de la vía en el sitio del accidente; iv) La empresa para la que trabajaba (Aguacatera) era quien pagaba el transporte y por eso se desplazaba en el bus en el que se accidentó; v) el vehículo se encontraba lleno, sin embargo manifestó que no sabía cuántas personas estaban allí; vi) no había personas en la parte de arriba (capacete) del vehículo.<sup>10</sup>

- La señora Sandra Milena López Martínez, demandante dentro del proceso 2017-00560 rindió declaración de parte, de la cual se destaca: i) El día del accidente a las 5:00 a.m., el clima era frío, estaba lloviendo y había bastante neblina; ii) El vehículo transitaba con muy poca velocidad y en el momento del accidente no iban vehículos en la parte de atrás ni en la parte del frente; iii) Transita por la vía en la que ocurrió el accidente dos veces en el día por razones de trabajo y siempre utiliza el mismo tipo de transporte; iv) En el lugar donde ocurrió el accidente la vía es una línea recta, ese pedazo siempre estaba “quebrado” y no estaba señalizada con cintas, la vía tenía como dos años de estar en esas condiciones.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> A partir del minuto 19, AD “Audiencias” y “02SPmUtc20033140”

<sup>9</sup> Pág. 34 - 35 AD “06AnexosContestacionDda” y “01ExpedienteAccidenteChiva\_2017”

<sup>10</sup> A partir del minuto 10, AD “Audiencias” y “04SPmUtc20220204”

<sup>11</sup> A partir del minuto 2, AD “Audiencias” y “03SPmUtc20082439”

- La señora Mary Luz Murillo Franco, demandante dentro del proceso 2017-00561 rindió declaración de parte, de la cual se destaca: i) Eran las 5:00 a.m., el día estaba un poco oscuro y frío; ii) No recuerda cuantas personas se transportaban en el vehículo, tampoco como eran las condiciones de visibilidad en la carretera; iii) El vehículo llevaba buenas luces, pero no vio cómo era el vehículo, simplemente tomó el vehículo y de inmediato se ubicó en el capicete del mismo, donde había una personas más; iv) Después de que el bus la recogió a ella, este no realizó más paradas para recoger pasajeros; v) La vía estaba quebrada en el sitio del siniestro, lo sabe porque transitó en algunas ocasiones la misma en motocicleta, ello porque debía atender citas médicas en Pácora.<sup>12</sup>
- En constancia expedida por la Fiscalía Seccional de Aguadas, del 7 de abril de 2017<sup>13</sup>, sobre el accidente ocurrido el 21 de marzo de 2017 indica: “...que el día estaba muy frio y la nieblina (sic) no dejaba ver claramente la carretera...”.’

## **2.2. Análisis sustancial del caso concreto**

El daño que el *a quo* encontró demostrado, consistente en las lesiones sufridas por los demandantes, producto del accidente mientras se transportaban en el vehículo de placa TAJ 917, no fue objeto de apelación.

Por tanto, de acuerdo a lo expuesto en el recurso de apelación, a efectos de establecer si el daño es imputable o no al departamento de Caldas, se analizarán: i) las condiciones de visibilidad, ii) la conducta de las victimas; iii) el estado de la vía, y iv) el deber de la administración respecto al cuidado, mantenimiento y señalización de las vías:

### **2.3.1. En cuanto a las condiciones de visibilidad**

En el Informe Policial de Accidente de tránsito A00160422<sup>14</sup>, se señaló la presencia de lluvia y niebla para el momento de accidente. Lo anterior, concuerda con la constancia expedida por la Fiscal Seccional del Municipio de Aguada, las declaraciones rendidas por las víctimas Andrés Felipe Duque Gómez y Sandra Milena López Martínez, quienes coinciden en señalar que, para el momento del accidente había presencia de lluvia y neblina.

De acuerdo a lo anterior se concluye que, en efecto para el momento y lugar en que ocurrió

---

<sup>12</sup> A partir del minuto 45, AD “Audiencias” y “03SPmUtc20082439”

<sup>13</sup> Pág. 61 AD “06AnexosContestacionDda” y “01ExpedienteAccidenteChiva\_2017”

<sup>14</sup> Pág. 143 a 149 A.D. “02AnexosDda”

el accidente, se presentaban circunstancias climáticas que afectaban la visibilidad de la vía.

### **2.3.2. En cuanto a la conducta de las víctimas**

Se encuentra acreditado que, el bus escalera presentaba sobrecupo y trasportaba pasajeros en el capacete, pues así lo declaró Mary Luz Murillo Franco quien indicó que, se subió en dicha parte del vehículo y que había otras personas allí.

### **2.3.3. En cuanto a las condiciones de la vía que generaban riesgo**

En el Oficio A-100-0488 del 12 de septiembre de 2016, suscrito por el Alcalde de Aguadas – Caldas y dirigido a Corpocaldas, se *“solicitó visita técnica a la vereda La Blanquita, con el fin de buscar soluciones a los movimientos masivos de tierra que se han presentado en ese sector y ponen en riesgo la Institución Educativa La Blanquita y la vía misma”*<sup>15</sup>.

En el Informe Policial de Accidente de tránsito A00160422<sup>16</sup> del 21 de marzo de 2017 se describieron las características de la vía así: recta, doble sentido; una calzada; dos carriles; con superficie en asfalto; fisurada; húmeda; sin iluminación artificial; no se describió la presencia de controles de tránsito, señales verticales, señales horizontales y de demarcación de la vía; se reportó como causa o hipótesis del accidente el *“DESPRENDIMIENTO DE LA BANCA”*<sup>17</sup>.

En el informe de tránsito elaborado por la el funcionario Alejandro Alberto Henao de la Inspección de Tránsito y Transporte del Municipio de Aguadas el 21 de marzo de 2017, en cuanto al estado de la vía y la causa del hecho señaló que: *“(...) la banca de la vía cede produciendo que el vehículo se precipitara al abismo dejando personas lesionadas y occisos”*.<sup>18</sup>

En el Informe de visita técnica del 21 de marzo de 2017, elaborado por el Profesional Universitario Juan Carlos Giraldo de la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Caldas, en cuanto al estado de la vía, indicó:

*“La vía Pácora – Aguadas hace parte de la red vial departamental de acuerdo con la ordenanza 230 de 1997 y tiene una longitud de 12.5 kilómetros pavimentados con excepción de cortos tramos en los que se presentan inestabilidades de orden geológico.”*

---

<sup>15</sup> Pág. 54 AD “06AnexosContestacionDda” y “01ExpedienteAccidenteChiva\_2017”

<sup>16</sup> Pág. 143 a 149 A.D. “02AnexosDda”

<sup>17</sup> Pág. 143 a 149 A.D. “02AnexosDda”

<sup>18</sup> Pág. 11 A.D. “02AnexosDda”

*La vía Pácora – Aguadas ha sido afectada en diferentes puntos por las temporadas invernales generando derrumbes y pérdidas parciales de banca”.*

...

*La pérdida de banca coincide con una alcantarilla cuyo cabezote y algunos pedazos de cuneta y carpeta asfáltica se observaron tirados en el talud inferior a 5 metros del sitio donde fueron construidos, resultando difícil establecer el estado real de la vía al momento del accidente.*

*En el sitio del accidente la vía presenta un tramo recto con suficiente visibilidad con taludes superior e inferior de fuerte pendiente donde se observan vestigios de procesos erosivos de diferentes edades”*<sup>19</sup>.

Dicho informe fue ratificado en audiencia ante el despacho de primera instancia, reiterando que en el lugar exacto del accidente la vía es pavimentada; es un tramo recto de unos 60 metros y que, en el sitio del accidente se percibía una pérdida parcial de la banca, la vía tiene un ancho de 6 metros, pero por la pérdida en ese punto tenía 4.80 metros.

En el informe presentado por el Ingeniero Mario Corrales<sup>20</sup>, al respecto se señaló:

*“Obras en el tramo: alcantarilla de tubería de 60 centímetros, con derrumbe parcial o destrucción de tres metros.*

*Observaciones: La falta de piso del pavimento en el lado derecho bajando en una zona de un ancho máximo de tres metros, fue la causa del volcamiento del bus escalera accidentado el 21 de marzo de 2017.*

*En este tramo de: 17 metros de largo debería existir un muro de contención o unas. Defensas de vigas metálicas para detener los vehículos y evitar la caída a las laderas, de alta pendiente.*

...

*En los tramos donde la carretera queda al borde de un abismo, o una ladera, se debe colocar un muro de concreto casi siempre de un metro de altura sobresaliente sobre el nivel de la vía.*

*Estos muros se reemplazan con estructuras metálicas de vigas y Columnas, Llamadas defensas. El vehículo se volcó porque las llantas quedaron en el aire y rodó por la ladera unos cincuenta metros, hasta llegar a una planicie.*

...

*El accidente del bus escalera de placas No. TAJ-917 ocurrido al día 21 de marzo de 2017 a unos dos kilómetros y medio de Aguadas, en la vía que conduce a Pácora, se debió a la falta del piso de la carretera, desaparecido por erosión, la cual arrastro o destruyó la calzada, en una faja de ancho variable, con un máximo de tres metros y una longitud de 17 metros. (sic)*

---

<sup>19</sup> Pág. 1 a 4 AD “01ExpedienteAccidenteChiva\_2017”

<sup>20</sup> Pág. 39 a 54

*La magnitud del hueco existente indica que el proceso de destrucción de la vía ha sido un proceso de varios meses de antigüedad”.*

La Sala no encuentra contradicción entre el informe pericial elaborado por el Ingeniero Mario Corrales frente al presentado por el funcionario de la Gobernación, todo lo contrario, ambos coinciden en describir el mal estado de la vía y la falta de señalización; además que, en lugar donde se volcó el vehículo, la vía no estaba completa, independiente de si ello ocurrió antes o mientras el vehículo transitaba, lo cierto es que, la carretera no ofrecía condiciones de seguridad adecuadas y no existían señales que advirtieran del riesgo.

De acuerdo a lo anterior se concluye que, al momento del accidente la banca de la vía cedió, lo que produjo que el vehículo se precipitara al abismo; pero además es claro que, en el sitio en que ocurrió el accidente se presentaban *“procesos erosivos de diferentes edades”*<sup>21</sup>, y en general, la vía en el sector de la vereda La Blanquita existían unos tramos en los que se presentaban *“movimientos masivos de tierra”*<sup>22</sup> o *“inestabilidades de orden geológico”*<sup>23</sup>.

#### **2.3.4. Deber de cuidado, mantenimiento y señalización de las vías a cargo del Departamento**

De conformidad con el artículo 2° de la Constitución, son fines esenciales del Estado, entre otros, *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”*. Igualmente, se estableció que *“[l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*. El artículo 311 ibidem, indica que, *“[a]l municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”*.

El artículo 3° de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, señala que, *“23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación,*

---

<sup>21</sup> Pág. 1 a 4 AD “01ExpedienteAccidenteChiva\_2017”

<sup>22</sup> Pág. 54 AD “06AnexosContestacionDda” y “01ExpedienteAccidenteChiva\_2017”

<sup>23</sup> Pág. 1 a 4 AD “01ExpedienteAccidenteChiva\_2017”

*las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales”.*

La Ley 105 de 30 de diciembre de 1993<sup>24</sup>, dispone como principio que “[e]l transporte es elemento básico para la unidad Nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País”<sup>25</sup>. El artículo 19 establece que “[c]orresponde a la Nación y a las Entidades Territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de [la infraestructura de transporte de] su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley” y el artículo 20 menciona que “[c]orresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del Orden Nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las Entidades Territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción...”.

De conformidad con el artículo 115 de la Ley 760 de 2002, y la Resolución 0001885 de 2015 - Manual de Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles y Carreteras-, disponen que, teniendo en cuenta el tipo de carretera, se deben instalar, señales verticales que se clasifican en preventivas, reglamentarias, informativas y transitorias.

El Consejo de Estado en cuanto a la responsabilidad en eventos de accidentes de tránsito por la omisión de sus tareas de señalización, conservación y mantenimiento rutinario y periódico de la infraestructura vial, ha señalado que:

*“el Estado está obligado a realizar las labores necesarias para cumplir con el sostenimiento de la red vial, de manera que deberá responder en los siguientes eventos: (i) cuando conozca las condiciones naturales del terreno, de las cuales sea previsible el desprendimiento de materiales de las montañas aledañas a las carreteras y, sin embargo, no adopte las medidas necesarias para evitar la ocurrencia de tragedias naturales o accidentes de tránsito y (ii) cuando incurra en omisión de sus tareas de conservación y mantenimiento rutinario y periódico de la infraestructura vial, responsabilidad que acarreará mayor exigencia si se demuestra que los daños u obstáculos permanecieron sobre una carretera durante un tiempo razonable para actuar, sin que la entidad demandada hubiera efectuado las obras de limpieza, remoción, reparación o señalización, con miras a restablecer la circulación normal en la vía, evento en el cual se deberán evaluar las condiciones y circunstancias del caso particular, con el fin de determinar la razonabilidad del tiempo,*

---

<sup>24</sup> “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

<sup>25</sup> Artículo 2.º, literal “d. De la integración nacional e internacional [...]”.

*valoración que será más estricta si se llega a demostrar que el hecho anormal que presentaba la vía fue puesto en conocimiento de la accionada y que ésta omitió el cumplimiento de sus funciones; no obstante, en este punto cabe advertir que la falta de aviso a la entidad encargada no la exonera de responsabilidad.* <sup>26</sup> (Destaca la Sala)

En este caso particular, la vía donde ocurrió el accidente, corresponde a una vía secundaria que se encuentra a cargo del departamento de Caldas, por lo tanto, a este le correspondía el deber de señalización, mantenimiento y conservación.

Además, como se señaló, se encuentra acreditado que, al momento del accidente la banca de la vía cedió, lo que produjo que el vehículo se precipitara al abismo; aunado a que, en el sitio en que ocurrió el accidente se presentaban procesos erosivos de diferentes edades que generaba situaciones de riesgo para los usuarios y en general, la vía en el sector de la vereda La Blanquita existían unos tramos en los que se presentan movimientos masivos de tierra o inestabilidades de orden geológico.

Ahora bien, atendiendo las pautas señaladas por el Consejo de Estado, a continuación se analizará: i) si el departamento conocía las condiciones de la vía, de las cuales era previsible la situación de riesgo; y ii) si el departamento adoptó o no las medidas necesarias para evitar la ocurrencia de accidente:

#### **2.3.4.1. En cuanto al conocimiento de las condiciones de la vía por el Departamento:**

En el Oficio C.M. 091 del 14 de agosto de 2015, suscrito por el Presidente del Concejo Municipal de Aguadas se informa al departamento de Caldas sobre el estado general de la vía en que ocurrió el accidente, indicando textualmente:

*“El Concejo Municipal de Aguadas, Caldas, como Entidad político-administrativa, vocera y representante de la Comunidad, preocupado por el **lamentable estado de la carretera Salamina – La Pintada, especialmente en los tramos comprendidos entre Pácora – Aguadas – Arma – Arma – San José, en los cuales hay varios sitios que demandan atención urgente por la alta peligrosidad que representan; conocedores de su compromiso y preocupación por procurar el bienestar y desarrollo de toda la Región Caldense, acude a Usted con el fin de solicitarle respetuosamente, realizar las gestiones pertinentes para que se le haga el **mantenimiento necesario y reparación oportuna y adecuada** en los sitios que se requiera***

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejera ponente: María Adriana Marín. Sentencia del 11 de octubre de 2021. Radicación número: 68001-23-31-000-2009-00518-01(56717)

*o haya el riesgo de que se puedan presentar accidentes y verificar que al realizar la rocería y limpieza se dejen visibles los avisos y señales".<sup>27</sup> (Se resalta)*

Incluso días antes al accidente, el Presidente del Concejo Municipal Aguadas, a través de Oficio del 28 de febrero de 2017<sup>28</sup> dirigido al Gobernador de Caldas puso en conocimiento el mal estado de la vía, señalando que: *"Le solicitamos, Señor Gobernador, ante la **inminente pérdida de la banca** en el sitio de Leticia, la cual dejaría incomunicado a Aguadas y Pácora; ordene lo pertinente para que en la medida de lo posible habilite y mejor la vía Arma, Naranjal, Riachuelo de Pácora (...)"*. Misiva de la cual se deduce con claridad, el mal estado de la vía y la falta de atención al cuidado y mantenimiento de ese tramo.

Además, el Ingeniero Juan Carlos Giraldo Mejía Profesional Universitario de la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Caldas, en declaración rendida ante el juzgado de primera instancia, dejó claro que, en la vía en comento, se presentan muchos procesos erosivos en los taludes superiores e inferiores que **históricamente** han afectado las condiciones de transitabilidad y estabilidad de la vía.<sup>29</sup>

De acuerdo con lo anterior, no cabe duda que, el departamento de Caldas, previo al accidente del 21 de marzo de 2017, debía tener pleno conocimiento del mal estado de la vía Pácora – Aguadas y de las condiciones de peligro que esta generaba.

#### **2.3.4.2. En cuanto a las acciones adelantadas por el Departamento**

El Ingeniero Juan Carlos Giraldo Mejía Profesional Universitario de la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Caldas, a través del informe rendido de visita técnica del 21 de marzo de 2017 (fecha del accidente), al observar en diferentes puntos pérdidas parciales de la banca en la vía Pácora – Aguadas, recomendó: *"instalar señales preventivas, hacer presupuesto de las obras requeridas y sus respectivos estudios cuando se requieran para recuperar el ancho normal y buscar la priorización de estas obras"*.<sup>30</sup>

Por su parte la ingeniera María Teresa Otálora, quien para la época de los hechos laboraba para la Unidad de Tránsito y Transporte del Departamento, señaló que la vía solo presentaba una señalización básica de tipo preventivo e informativo.

---

<sup>27</sup> Pág. 53 AD "06AnexosContestacionDda" y "01ExpedienteAccidenteChiva\_2017"

<sup>28</sup> Pág. 52 AD "06AnexosContestacionDda" y "01ExpedienteAccidenteChiva\_2017"

<sup>29</sup> A partir del minuto 41, AD "Audiencias" y "02SPmUtc20033140"

<sup>30</sup> Pág. 1 a 4 AD "01ExpedienteAccidenteChiva\_2017"

A través de oficio del 9 de mayo de 2017<sup>31</sup>, suscrito por el Secretaría de Infraestructura del Departamento de Caldas, dirigido a Alexander García Hernández en respuesta a derecho de petición por él invocado, se indicó que: *15. En el sitio exacto accidente (K10+000) no existe señalización en tramos anteriores al K10+00, deben existir las mencionadas en el 7”.*

De acuerdo a lo anterior, se concluye que, a pesar de las condiciones en que se encontraba la vía, para la época del accidente, no contaba con señalización que advirtiera las condiciones de riesgo o alguna medida de restricción o control sobre la carretera.

Además no se encuentra acreditado que, el departamento hubiese realizado tareas de conservación y mantenimiento rutinario y periódico de la infraestructura vial o realizado alguna actividad constructiva para minimizar los peligros que persistían sobre la vía en el sector del accidente.

Por lo anterior, no son de recibo los argumentos de apelación, referentes a la falta de valoración probatoria por parte del juez de primera instancia, pues el material probatorio arrimado es consistente y claro respecto a la desatención de las obligaciones que recaen sobre el departamento.

Aunado a lo anterior, si bien es cierto los oficios D.A. 1000-0487 y D.A. 1000-0488 del 12 de septiembre de 2016 no indican concretamente el sitio donde se produjo el desprendimiento de la banca y el accidente de tránsito, lo cierto es que en ellos -como ya se indicó-, se expresan con suma claridad el mal estado de la vía en general, lo cual, sumado el informe presentado por el ingeniero Juan Carlos Giraldo Mejía, donde evidencia el mal estado de la carretera, la falta de señalización y la necesidad de realizar la obras preventivas, lo único que hace es confirmar que el departamento de Caldas tuvo la oportunidad de prevenir el accidente, no obstante, omitió los deberes que tenía a su cargo.

#### **2.3.4.3. Nexo causal entre el daño y la omisión en que incurrió la administración en su deber de mantenimiento de la malla vial**

La entidad apelante señaló que, el juez de primera instancia no tuvo en cuenta las condiciones climáticas que afectaban la visibilidad al momento del accidente ni, los videos donde se ve que no hubo ninguna regulación por la dependencia de tránsito y transporte, que impidieran que el bus escalera saliera con sobrecupo y con pasajeros en el capacete; por lo que indicó que, *“por lo menos debe haber concurrencia de culpas”*, pues los pasajeros

---

<sup>31</sup> Pág. 34 - 35 AD “06AnexosContestacionDda” y “01ExpedienteAccidenteChiva\_2017”

asumieron un riesgo mayor por las pésimas condiciones climáticas y el sobrecupo permitido por el conductor del vehículo.

Al respecto precisa la Sala que, para imputar el daño a la entidad demandada, además de acreditar la falla del servicio es necesario demostrar la existencia del nexo de causalidad entre aquella y el daño, el cual se rompe cuando se prueba una causa extraña a la administración en la producción del daño, como la culpa de la propia víctima, el hecho de un tercero o una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito.

Al respecto el Consejo de Estado ha señalado que: *“La demostración de la existencia de alguno de los eventos antes mencionados no es, por sí sola, suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado en caso de producirse un daño por ello, pues esa prueba debe acompañarse de la acreditación del nexo causal entre éste y la acción u omisión en que pudo haber incurrido la administración en su deber de mantenimiento de la malla vial”*.<sup>32</sup>

Por lo tanto, a continuación se analizara el hecho de la víctima para establecer, si se presenta una concausalidad, o si por el contrario estamos en presencia de una culpa exclusiva de la víctima.

Frente al hecho de la víctima y la concurrencia de culpas, el Consejo de Estado ha señalado:

*“Esta Sección ha reiterado que “para que el hecho de la víctima tenga plenos efectos liberadores de la responsabilidad estatal, es necesario que la conducta desplegada por la víctima sea tanto causa del daño, como la raíz determinante del mismo, es decir, que se trate de la causa adecuada, pues en el evento de resultar catalogable como una concausa en la producción del daño no eximirá al demandado de su responsabilidad y, por ende, del deber de indemnizar, aunque, eso sí, habrá lugar a rebajar su reparación en proporción a la participación de la víctima”. (...) en materia contencioso administrativa, para la determinación de la responsabilidad de la parte demandada, reviste especial importancia el análisis de facto y jurídico del comportamiento de la víctima en la producción de los hechos, con miras a establecer -de conformidad con el grado, importancia, eficacia, previsibilidad, irresistibilidad, entre otros aspectos de esa conducta - si hay lugar a la exoneración del ente acusado -hecho exclusivo de la víctima - o a la disminución del quantum de la indemnización en el evento en que se presente la concurrencia de culpas”.<sup>33</sup> (se destaca).*

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejera ponente: María Adriana Marín. Sentencia del 11 de octubre de 2021. Radicación número: 68001-23-31-000-2009-00518-01(56717)

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Sentencia 23 de abril de 2021. Rad.: 05001-23-31-000-2000-02466-02(51739).

En el caso concreto, si bien se encuentra acreditado que, para el momento y lugar en que ocurrió el accidente, se presentaban circunstancias climáticas que afectaban la visibilidad de la vía y que el bus presentaba sobrecupo y que incluso algunas personas se encontraban en partes del vehículo donde no está permitido, no está acreditado que estas circunstancias fueran las causas eficientes y determinantes del daño.

Ello por cuanto no es posible afirmar que, la baja visibilidad de la vía por razones climáticas y por el sobrecupo o por la ubicación de algunos pasajeros, hubiesen causado la pérdida de la banca al momento en que transitaba el vehículo o que esas condiciones le impidieron al conductor prever el riesgo o maniobrar para evitar el accidente.

Al respecto el Consejo de Estado ha señalado que:

*“En consecuencia, la Corporación encuentra que las irregularidades antes anotadas, aunque podrían resultar importantes en el plano de la teoría de la equivalencia de las condiciones, no se erigen –ninguna de ellas– en la causa eficiente del daño, conforme a la cual, de todos los hechos que anteceden la producción de un daño **sólo tiene relevancia aquel que, según el curso normal de los acontecimientos, ha sido su causa directa e inmediata**, sin que resulte procedente efectuar un análisis –casi que interminable– de las tantas hipótesis o supuestos que en este asunto podría generar”.*<sup>34</sup>

*“La determinación de la relación de causalidad, en su acepción jurídica, debe realizarse, como generalmente lo ha hecho la jurisprudencia, acudiendo a la teoría de la causalidad adecuada. De acuerdo con ella, no basta la participación de la cosa en la producción del daño para que ella se considere como su causa, **sino que se requiere que su intervención sea determinante o activa en la producción de dicha consecuencia**”.*<sup>35</sup>

Por el contrario, es claro que, si el departamento hubiese realizado el debido mantenimiento, cuidado y señalización de la vía, respecto de la cual tenía conocimiento previo del mal estado en que se encontraba, se hubiese evitado el suceso. Por lo tanto, es esta conducta omisiva de la entidad demandada la causa directa y determinante del accidente.

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B C.P.: Martín Bermúdez Muñoz. Sentencia del 26 de enero de 2022. Rad.: 05001-23-32-000-2006-03113-01 (49704)

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia 24 de marzo de 2011, Rad.: 52001-23-31-000-1996-07982-01(19032).

Finalmente censuró el departamento de Caldas en la apelación que, fuera tenido en cuenta el testimonio del señor Humberto Marín Ocampo por parte del juzgado de primer grado; al respecto se evidencia que en efecto dicha persona no rindió declaración en el proceso, incluso el apoderado de la aseguradora Axa, quien había solicitado el testimonio, desistió de ello<sup>36</sup>. No obstante, lo anterior se erige como una irregularidad que ninguna influencia tiene en el análisis sistemático y conjunto de las pruebas aportadas, las cuales han sido valoradas por este Juez Colegiado bajo criterios objetivos y de la sana crítica.

## **2.4. Conclusión**

El daño consistente en la lesiones sufridas por los accionantes en el accidente de tránsito ocurrido en la vía Pácora – Aguadas el 21 de marzo de 2017, es imputable al departamento de Caldas por cuanto: i) era su deber ocuparse de la vigilancia, mantenimiento y señalización de la vía; ii) tenía conocimiento previo del mal estado en que se encontraba la vía, que hacía previsible la ocurrencia de accidentes; iii) el ente territorial no demostró que hubiese instalado señales que advirtieran la situación de riesgo o realizado tareas de conservación y mantenimiento rutinario y periódico de la infraestructura vial o realizado alguna actividad constructiva para minimizar los peligros que persistían sobre la vía. Además, es esta conducta omisiva de la entidad demandada la causa directa y determinante del accidente.

Por lo anterior, los argumentos expuestos por el departamento en su recurso de apelación en cuanto a que no es posible atribuirle responsabilidad, no son de recibo por la Sala.

## **3. Segundo problema jurídico: ¿La póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 100164 excluye los perjuicios morales?**

### **3.1. Tesis del Tribunal:**

Los perjuicios morales se encuentran expresamente excluidos del amparo de la Póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 100164.

La parte demandada solicitó revocar la decisión de negar las pretensiones del llamamiento en garantía, señalando que, los perjuicios morales si estaban amparados.

Al respecto, precisa la Sala que, el artículo 1036 del Código de Comercio establece que “el

---

<sup>36</sup> A partir del minuto 20, AD “Audiencias” y “04SPmUtc20220204”

*contrato de seguros es un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva*". Por su parte, el artículo 1127 *ibidem*, se refiere al contrato de seguro de responsabilidad civil, para señalar que en este se *"impone a cargo del asegurador la obligación de indemnizar los perjuicios patrimoniales que cause el asegurado con motivo de determinada responsabilidad en que incurra de acuerdo con la ley y tiene como propósito el resarcimiento de la víctima, la cual, en tal virtud, se constituye en el beneficiario de la indemnización, sin perjuicio de las prestaciones que se le reconozcan al asegurado"*. El artículo 1047 del mismo Código, señala que las pólizas de seguro, deberán contener: "5) *La identificación precisa de la cosa o persona con respecto a las cuales se contrata el seguro*; 6) *La vigencia del contrato, con indicación de las fechas y horas de iniciación y vencimiento, o el modo de determinar unas y otras*;... 9) *Los riesgos que el asegurador toma su cargo*".

En este orden de ideas, la póliza de seguro 100164, estableció entre otros el amparo *"i) R.C.E. General (Predios, labores y operaciones)"*<sup>37</sup> y en el Capítulo I de las Condiciones Generales de la Póliza se establecen las Exclusiones, y concretamente en el ordinal *"1.11 EXCLUSIONES GENERALES APLICABLES A TODO EL CONTRATO"*, se indica que: *"COLPATRIA QUEDARÁ LIBERADA DE TODA RESPONSABILIDAD BAJO EL PRESENTE CONTRATO DE SEGURO CUANDO SE PRESENTEN ALGUNO DE LOS SIGUIENTES HECHO O CIRCUNSTANCIAS (...) D) DAÑO MORAL QUE SE CAUSE A CUALQUIER TERCERO DAMNIFICADO"*.<sup>38</sup> (Se resalta)

### **3.2. Conclusión**

Así las cosas, es claro que, los perjuicios morales se encuentran excluidos del amparo de la Póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual No. 100164, toda vez que así fue pactado entre las partes al suscribir el contrato de seguros.

Por lo tanto, no le asiste razón al departamento de Caldas y en consecuencia se confirmará la sentencia.

### **4. Costas de segunda instancia**

Con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 365 del Código General del Proceso, a partir del criterio objetivo valorativo que ha sido expuesto por el Consejo de Estado<sup>39</sup> no se condenará en costas al observarse que no se incurrió en gastos

---

<sup>37</sup> Pág. 7 A.D. "11LlamamientoGtia"

<sup>38</sup> Pág. 21 A.D. "11LlamamientoGtia"

<sup>39</sup> Ver: Sentencia del 7 de febrero de 2019, Rad. 41001-23-33-000-2015-00741-01(2982-17).

procesales en esta instancia, y que las partes no efectuaron intervención ante el Tribunal.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**SENTENCIA:**

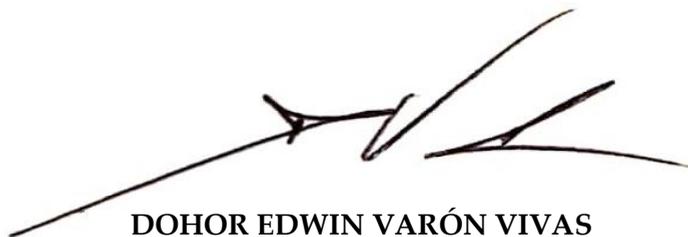
**Primero: Confirmar** la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Manizales el 17 de noviembre de 2021, dentro del medio de control de reparación directa formulado por Sandra Milena López Martínez, Mari Luz Murillo Franco, Marco Aurelio Orrego Franco y Andrés Felipe Duque Gómez contra el Departamento de Caldas.

**Segundo: Sin costas** en esta instancia por lo expuesto en precedencia.

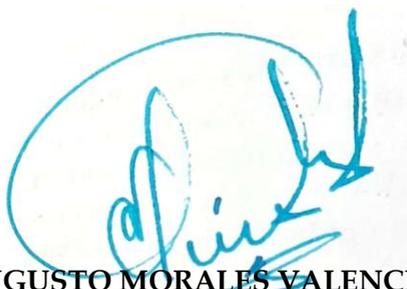
**Tercero: Ejecutoriada** esta providencia, devolver el expediente al Juzgado de origen y hacer las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFICAR**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 034 de 2022.



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado Ponente



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado  
(Ausente con permiso)

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Sentencia No. 149

Manizales, tres (3) de junio de dos mil veintidós (2022).

Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Luis Armando Taborda Rota Vista  
Demandando: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares - Cremil  
Radicado: 17001-33-33-002-2018-00017-02

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia que negó sus pretensiones.

## I. Antecedentes

### 1. Demanda

#### 1.1. Pretensiones

La parte demandante solicita en síntesis, se declare la nulidad parcial de la Resolución 2103 del 13 de marzo de 2014 proferida por Cremil, por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de la asignación de retiro del demandante; y la nulidad del acto administrativo 0007918 del 22 de febrero de 2017, proferido por Cremil por medio del cual se negó lo solicitado el 13 de febrero de 2017.

En consecuencia, inaplicar por inconstitucional el artículo 13.2 y párrafo del artículo 13 del Decreto 4433 de 2004, toda vez que vulnera el derecho a la igualdad, al no incluir como partida computable la duodécima parte de la prima de navidad y el subsidio familiar para los soldados profesionales, entre ellos el demandante. Inaplicar por inconstitucional el artículo 16 del Decreto 4433 de 2004, en el sentido de establecer que la asignación de retiro solamente se adiciona en la partida reconocida como prima de antigüedad en un 38.5%, vulnerando el derecho a la igualdad frente a los demás miembros de la fuerza pública regidos por el mismo Decreto 4433 de 2004 y por vulnerar la Ley 923 de 2004.

A título de restablecimiento del derecho, condenar a Cremil a: reliquidar y reajustar la asignación de retiro, desde la fecha de retiro: i) en la partida reconocida como salario mensual tomando como salario básico un salario mínimo mensual legal vigente incrementando en un 60%, como lo establece el Decreto 1794 de 2000 artículo 1 inciso 2; ii) en la partida reconocida como prima de antigüedad teniendo en cuenta el total devengado en actividad es decir el 58.5% del S.B y aplicando una tasa de reemplazo del

70% o en su defecto adicionar esa partida en 38.5% sin causarle doble afectación; iii) incluir el subsidio familiar y la duodécima parte de la prima de navidad, como partidas computables; iv) aplicar como porcentaje de liquidación el 74% a todas las partidas computables por haber laborado un año adicional a los 20 años de servicios.

Además, ordenar el pago efectivo e indexado de los dineros correspondientes a la diferencia que resulte entre la liquidación solicitada y las sumas canceladas por concepto de asignación de retiro desde marzo de 2014 y hasta el cumplimiento de la sentencia y que se continúe pagando al demandante la asignación de retiro con el nuevo valor.

## **1.2. Hechos**

Se señala en síntesis que, el demandante ingresó al Ejército Nacional como soldado regular desde el 12 de noviembre de 1992 hasta el 30 de junio de 1994; como soldado voluntario desde 10 de julio de 1994 hasta el 31 de octubre de 2003; como soldado profesional desde el 01 de noviembre de 2003 hasta marzo de 2014; por lo que a través de la Resolución 2103 del 13 de marzo de 2014 se le otorgó el derecho a disfrutar la asignación de retiro.

## **1.3. Normas violadas**

Como disposiciones violadas se citaron los artículos 1, 3, 13, 25, 53, y 90 de la Constitución; artículos 138 y siguientes de la Ley 1437 de 2011; Ley 4ª de 1992; Ley 131 de 1985; Decreto 1794 de 2000; Decreto 1793 de 2000; Decreto 4433 de 2004; Decreto 1162 de 2004 y Ley 923 de 2004.

Se señaló que, el demandante inició sus labores como soldado regular y posteriormente se vinculó como soldado voluntario bajo la Ley 131 de 1985, por lo que es aplicable el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 1794 de 2000. Adicionalmente, el porcentaje de la prima de antigüedad que Cremil utilizó, desconoció lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 4433 de 2004, puesto que calculó el 70% de un 38.5% del 58.5% de la partida computable, afectándola doblemente.

Estimó que, es clara la vulneración del derecho a la igualdad de los soldados profesionales, ya que no se les respeta el total devengado en actividad de la partida de prima de antigüedad, como sí se hace con los demás miembros de la Fuerza Pública, y por el contrario solo se tiene en cuenta por 20 años de servicio el 38.5%. Frente al subsidio familiar, también se evidencia infracción al artículo 13 de la Carta Política, al incluir solo el 30% de la partida computable devengada en actividad en contravía de lo dispuesto por el artículo 3 numeral 3.2 de la Ley 923 de 2004. Que la duodécima parte de la prima de navidad es reconocida para todos los miembros de las Fuerzas Militares dejando por fuera a los soldados profesionales, infringiendo una vez más el derecho a la igualdad.

## **2. Contestación de la demanda**

**La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional** se opuso a las pretensiones de la parte demandante y planteó las excepciones:

- *“Inexistencia de fundamento jurídico para la inclusión del subsidio familiar como partida computable”*: basada en que a partir de la expedición de la Ley 923 de 2004 y su Decreto

Reglamentario 4433 del mismo año, se le dio la oportunidad de acceder a los soldados profesionales a una asignación de retiro, modificándose sustancialmente lo establecido en los Decretos 1793 y 1794 de 2000. Por consiguiente, dicha prestación es equivalente al 70% del salario básico incrementado en un 38.5% de la prima de antigüedad.

-. *“No configuración a la violación del derecho a la igualdad”*: No le corresponde a la demandada efectuar interpretaciones ni juicios de valor, apartándose de lo establecido en la norma especial aplicable para cada uno de los miembros de la fuerza pública, debiendo la entidad reconocer la prestación aplicando en su integridad tales disposiciones.

-. *“Prescripción del derecho”*: señalando que, si al actor le asistiera algún derecho con respecto a las pretensiones de la demanda, no podría reconocérsele por cuanto el artículo 43 del Decreto 4433 de 2004 establece la prescripción de las mesadas en tres años.

### **3. Sentencia de Primera Instancia**

El *a quo* declaró fundadas las excepciones de *“Inexistencia de fundamento jurídico para la inclusión del subsidio familiar como partida computable”*, *“no configuración a la violación del derecho a la igualdad”* propuestos por Cremil y en consecuencia negó las pretensiones del demandante y lo condenó en costas.

Como fundamento de su decisión señaló que, la reliquidación de la asignación de retiro en lo referente a la partida reconocida como asignación básica mensual de conformidad al inciso 2º del artículo 1º del Decreto 1794 de 2000, a folio 27 del expediente, obra complemento de la Hoja de Servicios 3 15919938 del 30 de agosto de 2017, en la cual se indica que Cremil ya incrementó la partida de sueldo básico en un 20%, en la asignación de retiro, en observancia al fallo de unificación del Consejo de Estado; que así mismo se observa que el incremento se realizó a partir de la asignación básica devengada para 2014, año del retiro del servicio. Por lo tanto, no había lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos.

Frente a la reliquidación de la partida prima de antigüedad señaló que, esta ha sido obtenida conforme lo preceptúa el artículo 16 del Decreto 4433 de 2004, puesto que el porcentaje del 38.50% debe calcularse del sueldo básico en su integridad, para que ese valor sea adicionado al porcentaje establecido en la precitada disposición, encontrándose entonces que la forma de liquidación fue la prevista por el régimen prestacional del que es beneficiario el demandante. *“En este sentido, no se ordenará la reliquidación de la asignación de retiro del actor”*.

### **4. Recurso de Apelación**

El **demandante** solicitó revocar la sentencia en lo referente a: i) la partida reconocida como sueldo básico mensual, por lo que solicitó, se ordene la reliquidación de esta partida la cual debe corresponder a un SMLMV+60% del mismo, y con base a este salario básico mensual reliquidar las demás partidas computables en la asignación de retiro desde la fecha de retiro; ii) la partida reconocida como prima de antigüedad, por lo que solicitó aplicar la fórmula para la liquidación dispuesta por el Consejo de estado (Salario básico x 38.5%) desde la fecha de retiro y iii) se revoque la condena en costas.

En cuanto a la partida reconocida como sueldo básico mensual señaló que, si bien es cierto lo manifestado por el *a quo* que se presentó un documento en el cual se puede observar el reconocimiento del 20% adicional del sueldo básico, Cremil no acreditó el pago del retroactivo, el cual hasta la fecha no le ha sido notificado. Que además Cremil ha desconocido lo establecido en artículo 95 del CPACA frente al procedimiento para la revocatoria de los actos administrativos y el *a quo* omitió su valoración.

En cuanto a la partida reconocida como prima de antigüedad señaló que, en la sentencia de Unificación del Consejo Estado, del 25 de abril de 2019 estableció la debida forma de interpretación y aplicación del artículo 16 del Decreto 4433 de 2004 en donde la Asignación de Retiro = (Salario x 70%) + (100% salario básico x 38.5%) más el subsidio familiar, sentencia que fue citada por el *a quo* en el fallo, empero no aplicada, toda vez que, al parecer está valorando la prueba presentada denominada complemento hoja de servicios 3-15919938 la cual fue expedida por el Ejército Nacional a petición de parte, no por Cremil, y se presentó para acreditar la vulneración de los derechos por parte de la entidad demanda.

## II. Consideraciones

### 1. Problema jurídico

Teniendo en cuenta los precisos argumentos planteados en el recurso de apelación, se contrae en establecer si: *¿Se debe ordenar el reajuste de la asignación mensual reconocida al actor, tomando como base de liquidación, la asignación básica prevista por el artículo 4 de la Ley 131 de 1985 y por el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 1794 de 2000 y la prima de antigüedad?*

### 2. Tesis del Tribunal

Procede el reajuste de la asignación mensual reconocida al actor, tomando como base de liquidación: i) la asignación básica prevista por el artículo 4 de la Ley 131 de 1985 y por el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 1794 de 2000, por cuanto, al 31 de diciembre de 2000, se encontraba vinculado al Ejército Nacional como soldado voluntario; y ii) el ajuste de la partida reconocida como prima de antigüedad, toda vez que, si bien aparecen registradas en el "Complemento Hoja de Servicios" del 30 de agosto de 2017 expedida por el Ejército Nacional, no ha sido tenido en cuenta por Cremil para efectos de expedir el acto que reliquide la asignación de retiro.

Para fundamentar lo anterior se abordará los siguientes aspectos: **i)** el marco jurídico sobre la asignación básica percibida por quienes se desempeñaron como soldados voluntarios; y el reajuste de la asignación de retiro en un 20% y la prima de antigüedad; **ii)** los hechos acreditados y **iii)** el análisis del caso concreto.

### 3. Marco jurídico

#### 3.1. La asignación de retiro para los soldados profesionales que se desempeñaron antes del 31 de diciembre de 2000 como soldados voluntarios

La Ley 131 de 1985, con la cual se dictaron normas sobre servicio militar voluntario, permitió que quienes hubiesen prestado el servicio militar obligatorio continuaran vinculados bajo la modalidad de soldados voluntarios (artículo 2), devengando una bonificación mensual equivalente al salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 60% (artículo 4).

El Decreto 1793 de 2000 reguló el régimen de carrera y estatuto del personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares, estableciendo en su artículo 38 que el Gobierno Nacional expediría el régimen salarial y prestacional de aquellos, con base en lo dispuesto por la Ley 4ª de 1992, sin desmejorar los derechos adquiridos.

En desarrollo de lo anterior se expidió el Decreto 1794 de 2000, que estableció el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares.

### **3.2. Reajuste de la asignación de retiro en un 20%**

El referido Decreto 1794 de 2000<sup>1</sup> señala:

***Artículo 1. Asignación salarial mensual.** Los soldados profesionales que se vinculen a las Fuerzas Militares devengarán un (1) salario mensual equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementado en un cuarenta por ciento (40%) del mismo salario.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo siguiente, quienes al 31 de diciembre del año 2000 se encontraban como soldados de acuerdo con la Ley 131 de 1985, devengarán un salario mínimo legal vigente incrementado en un sesenta por ciento (60%).*

De lo anterior se desprende que la norma distingue dos grupos de soldados profesionales: aquellos que se vincularon a la institución a partir del 31 de diciembre de 2000 y quienes se incorporaron en tal calidad pero venían desempeñándose como soldados voluntarios.

Lo anterior resulta importante en tanto en uno y otro caso, las implicaciones salariales son diferentes; para el primer grupo de soldados profesionales, la asignación básica mensual corresponde a un salario mínimo más un incremento sobre el mismo en porcentaje igual al 40%. Para el segundo grupo, la asignación equivale a un salario mínimo incrementado en el 60% del mismo.

La correcta interpretación que según el Consejo de Estado ha de hacerse respecto de dicha disposición, particularmente en el caso de quienes se desempeñaban como soldados voluntarios y pasaron a ser profesionales, consiste en que éstos tienen derecho a percibir una asignación salarial mensual equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 60%. Lo anterior, en virtud no sólo de la literalidad de la norma sino en aplicación del principio de respeto por los derechos adquiridos consagrado en los artículos 53, 58 y 215 de la Constitución Política, 2 de la Ley 4ª de 1992 y 38 del Decreto 1793 de 2000, pues el Decreto 1794 de 2000 previó un régimen de transición tácito en materia salarial para aquellos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Rad : 85001-33-33-002-2013-00060-01(3470-15)CE-SUII2-003-16

En efecto, con ocasión del tema relativo al reajuste salarial del 20% reclamado por los soldados voluntarios que posteriormente fueron incorporados como profesionales, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>3</sup> unificó su jurisprudencia y fijó las siguientes reglas para decidir las controversias judiciales referidas a dicho asunto:

**Primero.** *De conformidad con el inciso 1º del artículo 1º del Decreto Reglamentario 1794 de 2000, la asignación salarial mensual de los soldados profesionales vinculados por vez primera, a partir del 1º de enero de 2000, es de un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 40%.*

**Segundo.** *De conformidad con el inciso 2º del artículo 1º del Decreto Reglamentario 1794 de 2000, la asignación salarial mensual de los soldados profesionales que a 31 de diciembre de 2000 se desempeñaban como soldados voluntarios en los términos de la Ley 131 de 1985,<sup>4</sup> es de un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 60%.*

**Tercero.** *Sobre el reajuste salarial y prestacional del 20% que se ordene a favor de los soldados voluntarios, hoy profesionales, la parte demandada condenada, deberá efectuar de manera indexada los respectivos descuentos en la proporción correspondiente, por concepto de aportes a la seguridad social integral y demás a que haya lugar.*

**Cuarto.** *La presente sentencia no es constitutiva del derecho a reclamar el reajuste salarial y prestacional del 20% respecto del cual se unifica la jurisprudencia en esta oportunidad; por lo que el trámite de dicha reclamación, tanto en sede gubernativa como judicial, deberá atenerse a las reglas que sobre prescripción de derechos contempla el ordenamiento jurídico en los artículos 10 y 174 de los Decretos 2728 de 1968 y 1211 de 1990, respectivamente.*

### 3.3. Reajuste de la asignación de retiro con base en la prima de antigüedad

El Decreto 1794 de 2000 al respecto dispuso:

**Artículo 2. Prima de antigüedad.** *Cumplido el segundo año de servicio, el soldado profesional de las Fuerzas Militares tendrá derecho a una prima mensual de antigüedad equivalente al seis punto cinco por ciento (6.5%) de la asignación salarial mensual básica. Por cada año de servicio adicional, se reconocerá un seis punto cinco por ciento (6.5%) más, sin exceder del cincuenta y ocho punto cinco por ciento (58.5%).*

**Parágrafo.** *Los soldados vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 2000, que expresen su intención de incorporarse como soldados profesionales y sean aprobados por los comandantes de fuerza, serán incorporados el 1 de enero de 2001, con la antigüedad que certifique cada fuerza, expresada en número de meses. A estos soldados les será aplicable íntegramente lo dispuesto en este decreto, respetando el porcentaje de la prima de antigüedad que tuviere al momento de la incorporación al nuevo régimen.*

El Decreto 4433 de 2004 señala:

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Cita de cita: Por la cual se dictan normas sobre servicio militar voluntario.

**ARTICULO 16. Asignación de retiro para soldados profesionales.** Los soldados profesionales que se retiren o sean retirados del servicio activo con veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta a que por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, se les pague una asignación mensual de retiro, equivalente al setenta por ciento (70%) del salario mensual indicado en el numeral 13.2.1, adicionado con un treinta y ocho punto cinco por ciento (38.5%) de la prima de antigüedad. En todo caso, la asignación mensual de retiro no será inferior a uno punto dos (1.2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

En cuanto al cálculo de la prima de antigüedad para liquidar la asignación de retiro, el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 25 de abril de 2019<sup>5</sup> precisó:

*“La norma en comento ha sido objeto de varias interpretaciones que se traducen en la fórmula a implementar para efectos de liquidar la mesada de la asignación de retiro de los soldados profesionales, pues, mientras CREMIL estima que al salario se le debe adicionar el porcentaje de la prima de antigüedad y a este valor aplicarle el 70% para calcular la mesada, el Consejo de Estado, a través de sus diferentes secciones, ha entendido que la correcta aplicación de la norma se da si se tiene en consideración el 70% del salario mensual, adicionado con el 38.5% de la prima de antigüedad, porcentaje que, en todo caso, se obtiene a partir del valor del ciento por ciento del salario mensual. En otras palabras, se debe calcular a partir del 70% del salario devengado que percibía mensualmente, y, al resultado de este valor, se le debe sumar el 38.5% de la prima de antigüedad.*

*Sobre este tópico se consideró que no hacerlo así, sino calcular la prestación sobre el 70% del valor que se obtiene de sumarle a la asignación salarial mensual el 38.5% de la prima de antigüedad, implica una afectación indebida de esta última partida, que va en detrimento de la prestación que perciben los soldados profesionales.*

*Adicionalmente, se indicó que la prima de antigüedad a la que se refiere el precepto normativo en comento, se calcula a partir de la asignación salarial mensual básica que devengue el soldado profesional en el momento de adquirir el derecho a la asignación de retiro, de allí que, el 38.5% que debe incluirse en aquella, se obtiene por la aplicación de la regla descrita, y no del valor de la prima que certifique la entidad como devengada por el beneficiario de la prestación en el año de causación del derecho, pues esta última opción disminuye el valor de este concepto (...).”*

#### **4. Hechos acreditados**

- Mediante Resolución 2103 del 13 de marzo de 2014 Cremil reconoció la asignación de retiro al Soldado Profesional Luis Armando Taborda Rotavista, a partir del 15 de abril de 2014, en cuantía del 70% del salario mensual, en los términos del inciso 1º del artículo 1º del Decreto 1794 de 2000, adicionado con un 38.5% de la prima de antigüedad.<sup>6</sup>
- El demandante, el 13 de febrero de 2017, solicitó la reliquidación de su asignación de retiro desde la fecha de retiro, tomando como salario básico un SMLMV incrementado en un 60%; la partida computable reconocida como prima de antigüedad aplicando el 74% del

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. C.P.: William Hernández Gómez. SUJ-015-CES2-2019 del 25 de abril de 2019, radicado 85001-33-33-002-2013-00237-01(1701-2016)

<sup>6</sup> Fls. 1-3 Archivo: 04AnexosDemanda.pdf

58.5% que devengaba en actividad; la inclusión de la partida de subsidio familiar y la duodécima parte de la prima de navidad; y se reliquide y reajuste la asignación de retiro dese la fecha de retiro, aplicando un 4% adicional de todas las partidas computables por haber laborado un año adicional a los 20 años.<sup>7</sup>

- Cremil mediante Oficio 0007918 del 22 de febrero de 2017 resolvió negativamente lo solicitado por el actor.<sup>8</sup>

- De conformidad con la Hoja de servicios 3-15919938 del 15 de febrero de 2014, emitida por la Dirección de Personal del Ejército Nacional correspondiente al demandante, se señalan los tiempos laborados y las partidas computables para la asignación de retiro: Sueldo básico: \$862.400 y Prima de antigüedad: \$504.504.<sup>9</sup>

- En el "*Complemento Hoja de Servicios*" 3-15919938 del 30 de agosto de 2017, emitida por la Dirección de Personal del Ejército Nacional se señala que, en atención a la sentencia de unificación del Consejo de Estado SUJ850013333002201300060 01, las partidas computables para la asignación de retiro son ajustadas así: Sueldo básico: SMLV+60% \$985.600 y Prima de antigüedad: \$379.465.<sup>10</sup>

## 5. Análisis sustancial del caso

De acuerdo con las pruebas aportadas se encuentra acreditado que, el demandante se desempeñó como soldado voluntario del Ejército Nacional desde el 10 de julio de 1994, después de haber culminado su servicio militar; a partir del 01 de noviembre de 2003, siguió prestando sus servicios pero en la modalidad de soldado profesional, hasta su retiro efectivo el 16 de abril de 2014.

Por lo tanto, al encontrarse vinculado como soldado voluntario, al 31 de diciembre de 2000, le es aplicable el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 1794 de 2000, que le permitía conservar el derecho a devengar como remuneración por sus servicios, el equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 60%.

Adicionalmente, conforme a la sentencia de unificación citada, el demandante tiene derecho a que, en la liquidación de su asignación de retiro fuera incluido el 38.5% de la prima de antigüedad, calculada a partir de la asignación salarial mensual básica que devengaba en el momento de adquirir el derecho a la asignación de retiro, y no del valor de la prima devengada en el año de causación del derecho.

No obstante lo anterior, en la Resolución 2103 del 13 de marzo de 2014 Cremil ordenó el reconocimiento y pago de la asignación de retiro al Soldado Profesional Luis Armando Taborda Rotavista, en cuantía del 70% del salario mensual, equivalente al salario mínimo legal vigente, incrementado en un 40%-; adicionado con un 38.5% de la prima de antigüedad.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Fls. 8-9 Archivo: 04AnexosDemanda.pdf

<sup>8</sup> Fls. 4-6 Archivo: 04AnexosDemanda.pdf

<sup>9</sup> Fls. 12-13 Archivo: 04AnexosDemanda.pdf

<sup>10</sup> Fls. 11 Archivo: 04AnexosDemanda.pdf

<sup>11</sup> Fls. 1-3 Archivo: 04AnexosDemanda.pdf

Ahora, si bien en la sentencia apelada se reconocieron dichos derechos, se señaló que, en el expediente obra "*Complemento Hoja de Servicios*" del 30 de agosto de 2017, en el cual se indica que, Cremil incrementó la partida de sueldo básico en un 20%, y ajustó el cálculo de la prima de antigüedad, concluyendo que, no había lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos, toda vez que "*el reajuste ya fue aplicado por la demandada según se acredita con la mencionada Hoja de Servicios*".

Al respecto, como lo señala el demandante en su recurso de apelación, si bien el incremento de la partida de sueldo básico en un 20%, y el ajuste de la prima de antigüedad constan en el referido "*Complemento Hoja de Servicios*" se tiene que, este fue emitido por la Dirección de Personal del Ejército Nacional, con posterioridad al acto del reconocimiento pensional; y además, no existe acto administrado a través del cual Cremil haya reconocido y reliquidado la asignación de retiro del demandante, con base precisamente en los ajustes que aparece en el referido documento.

Téngase en cuenta además que, Cremil en el Oficio 0007918 del 22 de febrero de 2017 a través del cual resolvió negativamente la solicitud de reliquidación de la asignación de retiro indicó que, para el ajuste de la hoja de servicios "*...y para efectos de resolver de fondo de su petición, esta Entidad le remite por competencia según lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, a la Fuerza a la cual perteneció el señor SLR (R) LUIS ARMANDO TABORDA ROTAVISTA, para los fines pertinentes*".<sup>12</sup>

Por lo tanto, le asiste razón a la parte recurrente cuando afirma que, si bien el Ejército Nacional registró en la Hoja de Servicios del demandante, el ajuste del Sueldo básico: SMLV+60% \$985.600, y a la prima de antigüedad, dicho ajuste no ha sido tenido en cuenta por parte de Cremil para efectos de expedir el acto que reliquide la asignación de retiro del accionante, por lo que el derecho reclamado aún no se encuentra reconocido en vía administrativa por la entidad competente.

## 6. Conclusión

Procede el reajuste de la asignación de retiro reconocida al actor, tomando como base de liquidación, la asignación básica prevista por el artículo 4 de la Ley 131 de 1985 y por el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 1794 de 2000, por cuanto, al 31 de diciembre de 2000, se encontraba vinculado al Ejército Nacional como soldado voluntario; así como el ajuste de la partida reconocida como prima de antigüedad.

Si bien el ajuste la asignación básica y a la prima de antigüedad aparecen registrados en el "*Complemento Hoja de Servicios*" del 30 de agosto de 2017, no ha sido tenido en cuenta por parte de Cremil para efectos de expedir el acto que reliquide la asignación de retiro.

Por tanto, se declararan parcialmente fundadas las excepciones de "*Inexistencia de fundamento jurídico para la inclusión del subsidio familiar como partida computable*", "*no configuración a la violación del derecho a la igualdad*" propuestos por Cremil. Se declarará la nulidad parcial de la Resolución 2103 del 13 de marzo de 2014 proferida por Cremil, por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de la asignación de retiro del demandante; y el acto administrativo 0007918 del 22 de febrero de 2017, proferido por Cremil por medio

<sup>12</sup> Fls. 4-6 Archivo: 04AnexosDemanda.pdf

del cual se negó la reliquidación solicitada el 13 de febrero de 2017.

A título de restablecimiento del derecho se ordenará a Caja de Retiro de las Fuerzas Militares: i. Reliquidar y pagar la asignación de retiro del señor Luis Armando Taborda Rotavista, con C.C. 15.919.938, teniendo en cuenta el sueldo básico correspondiente al salario mínimo legal mensual vigente [2014] incrementado en un 60% del mismo, a cuyo resultado se debe aplicar el 70% y al producto de esta última operación, adicionarle el 38.5% de la prima de antigüedad, [calculada a partir del 100% de la asignación salarial mensual básica-momento de adquirir el derecho pensional]. ii. Una vez determine la cuantía inicial de la asignación de retiro reliquidada, deberá reajustarla año por año de conformidad con la ley, para establecer el valor de las mesadas pensionales, y procederá a su pago descontando las sumas que haya cancelado por concepto de la asignación de retiro. iii. Descontar los aportes correspondientes a las diferencias que provoca la inclusión del promedio de los factores en la liquidación de la asignación de retiro, advirtiendo que los mismos se deben efectuar en pensiones y salud, debidamente indexados, en aplicación de los principios de solidaridad, sostenibilidad financiera del sistema y equidad.

## 7. Prescripción

No operó dicho fenómeno en la medida en que, no transcurrieron más de tres años entre la fecha en que le fue reconocida al demandante la asignación de retiro, esto es con la Resolución 2103 del 13 de marzo de 2014 y la fecha en que fue realizada la solicitud de reliquidación, esto es, el 13 de febrero de 2017 y entre esta fecha y la de interposición de la demanda, esto es, el 22 de enero de 2018.

Con fundamento en lo expuesto, se declarará no probada la excepción de prescripción propuesta por la demandada.

## 8. Indexación

Las sumas generadas como consecuencia de lo anterior deberán reajustarse en su valor con la aplicación de la siguiente fórmula:  $R = RH \cdot \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$

En donde el valor presente ( R ) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es la correspondiente partida de saldo de reajuste pensional, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago). Por tratarse de pagos de tracto sucesivo mensual la fórmula se aplicará separadamente mes a mes teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento en que debió hacerse el pago respectivo.

## 9. Costas

Conforme al artículo 188 del CPACA, y teniendo en cuenta que la condena en costas no procede de manera automática, pues tal y 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 (...)”; que además, se revocará

parcialmente la sentencia de primera instancia y que se accederá parcialmente a las pretensiones del demandante; no se impondrá condena en costas en ambas instancias.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### III. Falla

**Primero:** Se **revoca parcialmente** la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Manizales, el 5 de octubre de 2020 dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Luis Armando Taborda Rotavista contra la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

**Segundo:** En su lugar, se **declaran** fundadas parcialmente las excepciones de *“Inexistencia de fundamento jurídico para la inclusión del subsidio familiar como partida computable”*, *“no configuración a la violación del derecho a la igualdad”* y no configurada la excepción de *“prescripción”* propuestas por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

**Tercero:** Se declara la nulidad parcial de i) la Resolución 2103 del 13 de marzo de 2014 proferida por Cremil, por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de la asignación de retiro del demandante; y ii) del acto administrativo 0007918 del 22 de febrero de 2017, proferido por Cremil por medio del cual se negó lo solicitado el 13 de febrero de 2017.

**Cuarto:** Como consecuencia de lo anterior, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, deberá:

i. Reliquidar y pagar la asignación de retiro del señor Luis Armando Taborda Rotavista, identificado con C.C. 15.919.938, teniendo en cuenta el sueldo básico correspondiente al salario mínimo legal mensual vigente [2014] incrementado en un 60% del mismo, a cuyo resultado se debe aplicar el 70% y al producto de esta última operación, adicionarle el 38.5% de la prima de antigüedad, [calculada a partir del 100% de la asignación salarial mensual básica-momento de adquirir el derecho pensional].

ii. Una vez determine la cuantía inicial de la asignación de retiro reliquidada, deberá reajustarla año por año de conformidad con la ley, para establecer el valor de las mesadas pensionales, y procederá a su pago descontando las sumas que haya cancelado por concepto de la asignación de retiro.

iii. Efectuadas las deducciones a que haya lugar, indexará la diferencia causada a favor del actor conforme la fórmula indicado en la parte motiva de ésta providencia, acotando que como se trata de una prestación de tracto sucesivo deberá hacerlo mes por mes, de acuerdo con el IPC certificado por el DANE, en el mes en que se hace exigible cada mesada.

iv. Descontar los aportes correspondientes a las diferencias que provoca la inclusión del promedio de los factores en la liquidación de la asignación de retiro, advirtiendo que los mismos se deben efectuar en pensiones y salud, debidamente indexados, en aplicación de los principios de solidaridad, sostenibilidad financiera del sistema y equidad.

v. El cumplimiento de la providencia y los intereses se cancelarán en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**Quinto: Se confirma en lo demás** la sentencia apelada.

**Sexto: Sin condena** en costas en ambas instancia.

**Séptimo: Ejecutoriada** esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFICAR**

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 034 de 2022.



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
**Magistrado Ponente**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Magistrado**  
(Ausente con permiso)

República de Colombia



Tribunal Administrativo de Caldas

Magistrada Sustanciadora: Patricia Varela Cifuentes

Manizales, tres (3) de junio de dos mil veintidós (2022).

A.I. 230

<b>Radicación:</b>	<b>17 001 23 33 000 2021 00016 00</b>
<b>Clase:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>
<b>Demandante:</b>	<b>María Nancy Quintero Ramírez</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Nación - Ministerio de Educación - FNPSM y otro</b>

Estando el proceso de la referencia a despacho para resolver excepciones previas, programar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA o en caso de tratarse de alguno de los casos previstos en el artículo 182A ibídem, para proferir el auto con fijación del litigio, decreto de pruebas y traslado de alegatos, procede el Despacho a resolver previamente lo siguiente:

**Se ordena al Departamento de Caldas** que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, **corrija** el poder conferido al abogado Alex Leonardo Marulanda Ruíz, portador de la T.P. 142.287, en tanto y comoquiera que el mismo no está autenticado por el poderdante y tampoco corresponde a un mensaje de datos proveniente de aquel. En consecuencia, la entidad deberá aportar el poder en debida forma, de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación, esto es, atendiendo lo dispuesto en el artículo 74 del Código General del Proceso; ~~o en el artículo 86 del~~ o sea, otorgado mediante mensaje de datos proveniente directamente del correo u otro medio electrónico del poderdante. La anterior corrección deberá hacerse en los términos indicados, **so pena de tener por no ~~otorgada~~ la demanda**.

**Se advierte** a las partes que todo memorial debe ser allegado únicamente al correo dispuesto para tal fin, esto es, a la cuenta [tadmin02cld@notificacionesri.gov.co](mailto:tadmin02cld@notificacionesri.gov.co). Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá como no presentado.

**Notifíquese y cúmplase**

**Firmado Por:**

**Patricia Varela Cifuentes**

**Magistrada**

**Oa02**

**Tribunal Administrativo de Caldas**

Este documento fue  
generado con firma  
electrónica y cuenta con  
plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto  
en la Ley 527/99 y el  
decreto reglamentario  
2364/12

Código de verificación:

**fb00ef171bb731a384ef15**

**4c9c1da067c2a01b42db2**

**fc58f8e37e84242cc1758**

Documento generado en  
03/06/2022 01:41:09 PM

**Descargue el archivo y**

**valide éste documento**

**electrónico en la**

**siguiente URL:**

**[https://procesojudicial.ra](https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Firma)**

**[majudicial.gov.co/Firma](https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Firma)**

**Electronica**

República de Colombia



Tribunal Administrativo de Caldas

Magistrada Sustanciadora: Patricia Varela Cifuentes

Manizales, tres (3) de junio de dos mil veintidós (2022).

A.I. 231

<b>Radicación:</b>	<b>17 001 23 33 000 2021 00142 00</b>
<b>Clase:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>
<b>Demandante:</b>	<b>María Cecilia Vargas Gualteros</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional</b>

Estando el proceso de la referencia a despacho para resolver excepciones previas, programar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA o en caso de tratarse de alguno de los casos previstos en el artículo 182A ibídem, para proferir el auto con fijación del litigio, decreto de pruebas y traslado de alegatos, procede el Despacho a resolver previamente lo siguiente:

**Se ordena a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional** que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, **corrija** el poder conferido al abogado Manuel Crisanto Monroy Rojas, portador de la T.P. 101.664, en tanto y comoquiera que el mismo no está autenticado y tampoco corresponde a un mensaje de datos. En consecuencia, la entidad deberá aportar el poder en debida forma, de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación, esto es, atendiendo lo dispuesto en el artículo 74 del Código General del Proceso; o en el artículo 86 del Código de Procedimiento Civil, o sea, otorgado mediante mensaje de datos originado en la poderdante. La anterior corrección deberá hacerse en los términos indicados, **so pena de tener por no contestada la demanda.**

**Se advierte** a las partes que todo memorial debe ser allegado únicamente al correo dispuesto para tal fin, esto es, a la cuenta [tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co](mailto:tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co). Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá como no presentado.

**Notifíquese y cúmplase**

**Firma:**

**Patricia Varela Cifuentes**

**Magistrada**

**Ca02**

**Tribunal Administrativo de Caldas**

Este documento fue  
generado con firma  
electrónica y cuenta con  
plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto  
en la Ley 527/99 y el  
decreto reglamentario  
2364/12

Código de verificación:

**86374b81f930126b0403fa**

**ad2734bff92fadcb63cd95**

**22cac589788ed8a8e3a9**

Documento generado en  
03/06/2022 01:41:41 PM

**Descargue el archivo y  
valide éste documento  
electrónico en la  
siguiente URL:**

**[https://procesojudicial.ra  
majudicial.gov.co/Firma](https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Firma)**

**Electronica**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

A.I. 134

Manizales, seis (6) de junio de dos mil veintidós (2022).

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento de Derecho.  
Radicado: 17-001-33-39-002-2022-00068-02  
Demandante: José Arley Arias Murillo  
Demandado: La Nación – Rama Judicial.

**ASUNTO**

El Tribunal decide sobre el impedimento manifestado por el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, doctor Héctor Jaime Castro Castañeda, que igualmente comprende a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Manizales.

**ANTECEDENTES**

La parte actora, mediante apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende que se declare la nulidad del: (i) acto ficto presunto, por medio de la cual negó el pago de las diferencias salariales adeudadas por concepto de *prima especial de servicios* del 30%.

El 10 de diciembre el citado funcionario, manifestó su impedimento para conocer del asunto fundado en la causal establecida en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión que hace el artículo 130 del CPACA, toda vez que le asiste un interés directo en el resultado del proceso, dado que en su calidad de juez, devenga la prima especial de servicios y en consecuencia le asisten los mismos intereses perseguidos en la demanda.

**CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

El régimen de impedimentos se fundamenta en la necesidad de preservar la integridad moral del funcionario que reconoce la existencia de situaciones de hecho que pueden comprometer su criterio en la decisión y, de otra parte, constituyen una garantía de imparcialidad y transparencia de la justicia en los juicios que emite en los casos de su conocimiento.

**Estudio normativo.**

En cuanto a las causales para manifestar el impedimento, el artículo 130 del CPACA prevé como tales para los magistrados y jueces Administrativos, entre otras, las previstas en el

artículo 141 del Código General del Proceso. A su vez, el numeral 1 del artículo 141 del CGP que fundamentó el impedimento que aquí se resuelve, regula:

**Artículo 141.** *Son causales de recusación las siguientes:*

[...]

1. *Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.*

[...].

Por su parte el numeral 2 del artículo 131 del CPACA establece:

**Artículo 131** *Trámite de los impedimentos. Para el trámite de los impedimentos, cuando se trate de jueces Administrativos el procedimiento es el siguiente:*

[...] *Si el juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces Administrativos, pasará el expediente al superior expresando los hechos en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento, el Tribunal designará conjuez para el conocimiento del asunto [...]*

### **Se configura la causal de impedimento.**

Realizadas las anteriores precisiones, el Tribunal declarará fundado el impedimento presentado por el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, que a su vez comprende a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Manizales, teniendo en cuenta que le asiste un interés en las resultas del proceso en la medida que tienen el mismo interés salarial perseguido por la parte actora.

En ese sentido, se torna imperativo admitir la separación de aquel en relación con el conocimiento del asunto de la referencia, en aras de garantizar la imparcialidad, objetividad e independencia de la administración de justicia.

En consecuencia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 131 del CPACA y el artículo 30 del Acuerdo 209 de 1997 del Consejo Superior de la Judicatura, se señalará fecha y hora para la elección pública del conjuez que deba actuar en el presente trámite.

Para el efecto, por la Secretaría se convocará a la parte demandante y a los conjueces que integran la lista.

Sin más consideraciones, *el Tribunal Administrativo de Caldas,*

## **RESUELVE**

**Primero:** Declarar fundado el impedimento manifestado por el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, que comprende a todos los jueces Administrativos del circuito de Manizales, para conocer de la presente demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuso José Arley Arias Murillo contra la Nación – Rama Judicial

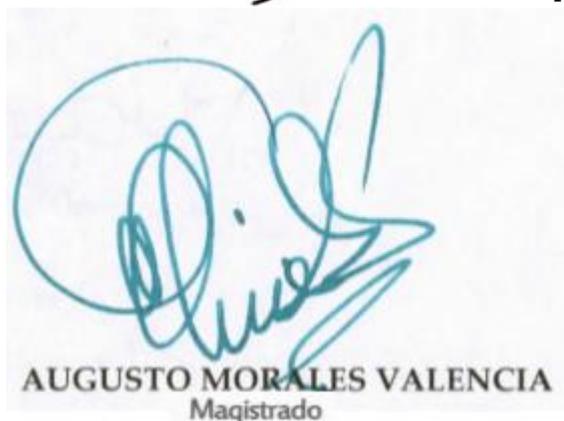
**Segundo:** Remitir el asunto al Juez Transitorio Administrativo de Manizales en virtud al Acuerdo PSJA22-11918 del 2 de febrero de 2022.

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 36 de 2022.

**NOTIFICAR**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado Ponente



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado

**AGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado  
Ausente con permiso

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

A.I. 133

Manizales, seis (6) de junio de dos mil veintidós (2022).

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento de Derecho.  
Radicado: 17-001-33-39-004-2022-00091-02  
Demandante: William Arboleda Suárez  
Demandado: La Nación – Rama Judicial.

**ASUNTO**

El Tribunal decide sobre el impedimento manifestado por la Jueza Cuarta Administrativa del Circuito de Manizales, doctora María Isabel Grisales Gómez, que igualmente comprende a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Manizales.

**ANTECEDENTES**

La demandante en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se negó el reconocimiento y pago de la Bonificación Judicial, creada por el Decreto 383 de 2013<sup>1</sup>, como factor salarial para liquidar salario, prestaciones y demás emolumentos que percibe.

La Jueza Cuarta Administrativa de Manizales, manifestó su impedimento para conocer del asunto fundado en la causal establecida en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, aplicable por remisión que hace el artículo 130 del CPACA, toda vez que le asiste un interés directo en el resultado del proceso, dado que en su calidad de juez, así como la de los demás jueces administrativos de este circuito judicial, podrían eventualmente beneficiarse del pronunciamiento que al efecto se disponga por ser destinatarios de la bonificación judicial en calidad de funcionarios de la Rama Judicial.

**CONSIDERACIONES**

---

<sup>1</sup> Modificado por el decreto 1269 de 2015

El régimen de impedimentos se fundamenta en la necesidad de preservar la integridad moral del funcionario que reconoce la existencia de situaciones de hecho que pueden comprometer su criterio en la decisión y, de otra parte, constituyen una garantía de imparcialidad y transparencia de la justicia en los juicios que emite en los casos de su conocimiento.

### **Estudio normativo.**

En cuanto a las causales para manifestar el impedimento, el artículo 130 del CPACA prevé como tales para los magistrados y jueces Administrativos, entre otras, las previstas en el artículo 141 del Código General del Proceso. A su vez, el numeral 1 del artículo 141 del CGP que fundamentó el impedimento que aquí se resuelve, regula:

*Artículo 141. Son causales de recusación las siguientes:*

[...]

*1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.*

[...].

Por su parte el numeral 2 del artículo 131 del CPACA establece:

*Artículo 131 Trámite de los impedimentos. Para el trámite de los impedimentos, cuando se trate de jueces Administrativos el procedimiento es el siguiente:*

*[...] Si el juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces Administrativos, pasará el expediente al superior expresando los hechos en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento, el Tribunal designará conjuez para el conocimiento del asunto [...]*

### **Se configura la causal de impedimento.**

Realizadas las anteriores precisiones, el Tribunal declarará fundado el impedimento presentado por la Jueza Cuarta Administrativa de Manizales, que a su vez comprende a todos los Jueces Administrativos del Circuito de Manizales, teniendo en cuenta que le asiste un interés en las resultas del proceso en la medida que tienen el mismo interés salarial perseguido por la parte demandante.

En ese sentido, se torna imperativo admitir la separación de aquel en relación con el conocimiento del asunto de la referencia, en aras de garantizar la imparcialidad, objetividad e independencia de la administración de justicia.

En consecuencia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 131 del CPACA y el artículo 30 del Acuerdo 209 de 1997 del Consejo Superior de la Judicatura, se señalará fecha y hora para la elección pública del conjuez que deba actuar en el presente trámite.

Para el efecto, por la Secretaría se convocará a la parte demandante y a los conjuces que integran la lista.

Sin más consideraciones, *el Tribunal Administrativo de Caldas,*

### RESUELVE

**Primero:** Declarar fundado el impedimento manifestado por la Jueza Cuarta Administrativa del Circuito de Manizales, doctora María Isabel Grisales Gómez, que comprende a todos los jueces Administrativos del circuito de Manizales, para conocer de la presente demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuso William Arboleda Suárez contra la Nación – Rama Judicial

**Segundo:** Remitir el asunto al Juez Transitorio Administrativo de Manizales en virtud al Acuerdo PSJA22-11918 del 2 de febrero de 2022.

Proyecto discutido y aprobado en Sala Tercera de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 36 de 2022.

### NOTIFICAR

  
DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente

  
AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

AGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado  
Ausente con permiso

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
Magistrado Ponente: *Publio Martín Andrés Patiño Mejía*

Manizales, tres (03) de junio de dos mil veintidós (2022).

**Auto Interlocutorio No. 112**

**REFERENCIA:**

Proceso : ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
Radicación No. : 17-001-23-33-2022-00113-00  
Demandante(s) : JOHANA ANDREA GARZÓN GARCÍA  
Demandado(s) : NACION- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL

**ASUNTO**

Revisada la presente demanda, se encuentra que la misma carece de requisitos necesarios para su admisión, conforme al artículo 12 de la Ley 393 de 1997, deberá corregir en el término de dos (2) días, so pena de rechazo.

Por lo anterior deberá corregir la demanda de la referencia, en los siguientes aspectos:

- 1. Señalar el artículo de la Resolución 229 de 2020 del Ministerio de Salud, que solicita el cumplimiento.*
- 2. Conforme al artículo 8 de la Ley 393 de 1997, deberá allegar la constitución de renuencia mediante el cual éste solicitando el cumplimiento de la norma.*

Es por lo discurrido que la Sala Sexta de Decisión del **HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**,

**RESUELVE**

**PRIMERO: INADMITIR** la demanda de la referencia, por los motivos expuestos.

**SEGUNDO: ORDENAR** corregir la demanda en el término de dos (02) días, subsanando los defectos de los que adolece enunciados en la parte considerativa del presente proveído.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** por el medio más expedito el presente proveído a la parte accionante.

**Notifíquese y Cúmplase**



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

**Magistrado**

República de Colombia



Tribunal Administrativo de Caldas Magistrada  
Sustanciadora: Patricia Varela Cifuentes

Manizales, tres (3) de junio de dos mil veintidós (2022).

A.I. 227

<b>Radicación:</b>	<b>17 001 23 33 000 2019 00505 00</b>
<b>Clase:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Dora Edilma Guevara Mejía</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Nación – Ministerio de Educación – FNPSM y municipio de Anserma</b>

Estando el proceso de la referencia a Despacho para la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA y atendiendo a lo previsto en el inciso 3ro del parágrafo 2do del artículo 175 ibidem, se procede a resolver la excepción previa visible en el escrito de contestación de la demanda presentada por el municipio de Anserma, Caldas.

**I. Antecedentes.**

La parte demandante, mediante apoderado judicial, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en la que pretende la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se le negó el reconocimiento y pago de las cesantías causadas en los años 1993, 1994 y 1995 con la respectiva sanción moratoria.

El municipio de Anserma, Caldas propuso la excepción que denominó “*Indebida representación del demandante*” la cual es genuinamente previa al tenor de lo dispuesto en el artículo 100 del Código General del Proceso, razón por la cual debe resolverse en esta etapa del proceso, dejando presente que el trámite que se dio a dicha excepción fue el traslado correspondiente, tal como consta en el archivo 06 de la carpeta digital; excepción frente a la cual no se pronunció el apoderado judicial de la parte demandante.

Ahora bien, habiéndose surtido el trámite correspondiente frente a la excepción previa formulada por la demandada, corriendo el traslado de la misma, lo que procede en este instante procesal es su resolución en virtud de lo establecido en el parágrafo 2do del artículo 175 del CPACA.

**II. Consideraciones**

Considera la parte demandada que el poder es claro y fue concebido exclusivamente para solicitar la condena de sanción por mora equivalente a un día de salario por cada día de

2006 artículo 5; y no para reclamar la indemnización moratoria consagrada en la Ley 344 de 1996 consistente en la obligación de consignación a un fondo de cesantías a más tardar el 15 de febrero del año siguiente a su causación, como se lee en las pretensiones de la demanda.

Revisado el poder conferido por la demandante se encuentra lo siguiente:

*“1. Declarar la nulidad del acto administrativo N° DA-350 10 MAYO 2019, expedido por MUNICIPIO DE ANSERMA CALDAS frente a la petición presentada el día 8 de abril del 2019, en cuanto negó el derecho a la cancelación de las cesantías de los años 1993 a los años 1995 por parte del MUNICIPIO DE ANSERMA.*

*2. Declarar la nulidad del acto administrativo 05-0793 11 abril 2019, expedido por Fondo Prestacional Del Magisterio frente a la petición presentada el día 6 abril 2019, en cuanto negó el derecho a la cancelación de las cesantías de los años 1993 a los años 1995 por parte de la NACION - MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.*

*3. Declarar que mi representado (a) tiene derecho a que la NACION-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y municipio de Anserma, le reconozca y pague las cesantías a que tienen derecho que corresponden a los años 1993 a los años 1995 y correspondiente la SANCION POR MORA establecida en la ley, equivalente a (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles, desde la omisión de su can cancelación, después de haber obtenido el derecho a los mismos.*

*Como consecuencia de las anteriores declaraciones se realicen las siguientes:  
CONDENAS:*

*1. Condenar a la NACION-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y a MUNICIPIO DE ANSERMA a que se le reconozca y pague las cesantías que adeudan las entidades de los años 1993 al año 1995 y la correspondiente SANCION POR MORA establecida en la ley a mi mandante, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles después de tener la obligación la entidad demandada de cancelarme las cesantías correcta y oportunamente.*

*[...]*”

Entre tanto, las pretensiones de la parte demandante dan cuenta de lo siguiente:

*1. Que se declare la nulidad de la decisión contenida en el Oficio No. DA-350 expedido el día 10 de mayo de 2019 por la entidad territorial MUNICIPIO DE ANSERMA; frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas realizada el 08 de abril de 2019 y causadas en el (los) año (s) 1993, 1994, 1995 las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

*2. Que se declare la nulidad de la decisión contenida en el Oficio PS-0793 del 11 de abril de 2019 proferido por FONDO PRESTACIONAL DEL MAGISTERIO; frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías anualizadas causadas en el (los) año (s) 1993, 1994, 1955 y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo. Así mismo negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

3. *Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el MUNICIPIO DE ANSERMA y la NACIÓN MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague las cesantías anualizadas que le adeudan, causadas en el año 1993, 1994, y las siguientes que se causaron hasta el año 1995.*
4. *Que se declare que mi mandante tiene derecho a que el MUNICIPIO DE ANSERMA y la NACIÓN MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague la sanción moratoria, derivada del incumplimiento en la consignación anualizada de las cesantías, en el respectivo fondo.*

**CONDENAS:**

*A título de restablecimiento del derecho se ordene:*

1. *Se condene al MUNICIPIO DE ANSERMA y la NACIÓN - MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague las cesantías anualizadas que le adeudan, en el (los) año (s) 1993, 1994, 1995, y las que han ocasionado el incumplimiento de la consignación anualizada de las cesantías.*
2. *Se condene al MUNICIPIO DE ANSERMA la NACIÓN MEN FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO a pagar la sanción moratoria consagrada en la Ley 344 de 1996 reglamentada por el Decreto 1582 del 1998 que surge desde la omisión de la consignación de las cesantías causadas en los años 1993 1994 1995, con permanencia en el tiempo hasta cuando se efectuó el pago correspondiente, sanción que debe correr en forma particular para cada una de las anualidades de cesantías que se adeudan y que se actualicen los valores debidos con base en el índice de precios al consumidor y con los intereses respectivos.*
3. *Se ordene al MUNICIPIO DE ANSERMA y la NACIÓN MEN- FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO al reconocimiento y pago de los intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago de la sanción moratoria reconocida en la sentencia.*

Visto lo anterior queda claro que la voluntad de la poderdante, señora Dora Edilma Guevara Mejía, es que se obtenga el reconocimiento y pago de las cesantías causadas en los años 1993, 1994 y 1995 con el consecuente reconocimiento de los intereses moratorios; este es el objeto central del poder y de las pretensiones contenidas en el libelo introductor, que como puede verse, coinciden esencialmente con el querer de la parte activa de esta contienda. Ahora bien, la controversia en torno al régimen de las cesantías que resulta aplicable al caso y el fundamento legal para el reconocimiento de las mismas, son todos aspectos que se dilucidarán al momento de emitir sentencia.

Así pues, no se encuentra razón para afirmar que el apoderado de la parte demandante no la representa en debida forma porque ha desbordado o tergiversado el mandato que le fue conferido. El poder es preciso al señalar los actos administrativos cuya nulidad se pretende, la decisión que fue adoptada a través de los mismos y la intención de la poderdante de que éstos sean declarados nulos por esta jurisdicción a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En cuanto a la excepción a que pueden dar lugar las imprecisiones o insuficiencias

contenidas en el poder, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha dicho lo siguiente:

4. Ahora bien, la Ley 1437 de 2011 estableció los requisitos de forma y los anexos que deben acompañar al escrito de demanda (artículos 161, 162 y 166). Estos, a su vez, por vía de remisión —artículo 306 ejusdem<sup>2</sup>— se deben integrar —en lo no previsto—, con las normas del Código General del Proceso, tal como acontece con la exigencia del poder, cuyos requisitos están contenidos en el artículo 74 del Código General del Proceso por ser el documento mediante el cual se materializa el derecho de postulación de que trata el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

5. Ahora, con relación a la carencia de poder y a la insuficiencia del mismo, debe indicarse que la norma procesal prevé consecuencias diferentes. Así, tratándose de la ausencia total de poder, si esta no es advertida al momento de la admisión de la demanda deviene en una causal de nulidad, tal como dispone el artículo 133 del Código General del Proceso.

**6. En cambio, si de lo que se trata es de la insuficiencia o imprecisiones contenidas en el poder, aquellas se tramitan por vía exceptiva con el fin de enervar la aptitud sustantiva de la demanda, sin perjuicio de que, por tener vocación de subsanabilidad, el juez pueda proceder al saneamiento. Por ser así, el numeral quinto del artículo 100 del Código General del Proceso establece que la falta de los requisitos formales —dentro de los que se encuentra el poder—, torna en inepta la demanda y habilita a la parte demandada para formular la excepción previa que se rotula o nomina como “ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales (...)”.**

7. De otro lado, en cuanto a los requisitos que deben cumplir los poderes especiales<sup>3</sup>, se advierte que el artículo 74 del Código General del Proceso contempla la necesidad de que se determine en estos de manera clara y concreta los asuntos materia del poder, cuestión esta que no es exigible respecto de los poderes generales por no ser otorgados para un asunto específico.

8. En relación con el alcance de la determinación y claridad que se exige en los poderes especiales, lo que se busca es que tengan unos requisitos esenciales mínimos que permitan unificar sus alcances y límites, esto, sin perjuicio de que puedan existir otras exigencias de carácter legal que resulten aplicables según la naturaleza de la gestión que se pretenda. En todo caso, el contenido básico de un poder especial ser expreso: (i) los nombres y la identificación del poderdante y del apoderado; (ii) el objeto de la gestión para la cual se confiere el mandato, relacionado con la posición jurídica que ostenta o pretende ostentar el poderdante; (iii) los extremos de la litis en que se pretende intervenir. [...]"

El poder conferido por la parte demandante reúne los requisitos esenciales que permiten determinar la identificación del poderdante y del apoderado, los extremos de la litis y el objeto para el cual fue conferido el mandato, tal y como quedó visto en precedencia. Luego entonces, no se encuentra fundada la excepción de indebida representación de la parte actora y en gracia de discusión, tampoco se configura la excepción de inepta demanda por imprecisión del poder.

Por lo anterior, se declarará infundada la excepción previa presentada en tal sentido por el municipio de Anserma, Caldas.

Finalmente, es necesario indicar que las demás excepciones propuestas como previas (falta

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia T-1000000000000-2014, del 2014.

de legitimación en la causa por pasiva, prescripción extintiva y caducidad de la acción) no tienen tal carácter en atención a lo regulado en el artículo 100 del Código General del Proceso. La naturaleza de tales excepciones es perentoria y por lo tanto se resolverán al momento de dictar sentencia.

Por lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Caldas**,

## II. Resuelve:

**Primero: Declarar infundada la excepción de “Indebida representación del demandante”** propuesta por el municipio de Anserma, Caldas.

**Segundo: Se reconoce personería** para actuar dentro del presente asunto como apoderado del municipio de Anserma, Caldas, al abogado Bryan Ariel Calvo Puerta, con Tarjeta Profesional No. 263950, de conformidad y en los términos del poder a él conferido. (Archivo 11 del expediente digital)

**Tercero: No se reconoce** personería para actuar como apoderada de la Nación – Ministerio de Educación – FNPSM, a la abogada Paula Camargo Vargas, con T.P. No. 269.256 del C. S. de la J., en tanto y comoquiera que no obra en el expediente el poder a ella conferido; y tampoco fue allegado por la entidad de conformidad con el requerimiento que en tal sentido se le hizo mediante auto del 6 de abril de 2022. (Archivo 9 del expediente digital)

Se advierte a las partes que todo memorial debe ser allegado únicamente al correo dispuesto para tal fin, esto es, a la cuenta [tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co](mailto:tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co); cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá como no presentado

**Notifíquese y cúmplase**

**Firmado Por:**

**Patricia Varela Cifuentes**  
**Magistrado**  
**Oral 002**  
**Tribunal Administrativo De Manizales**  
**- Caldas**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:  
**0b96e7f832e41c479501fcd5783cda4a**  
**c47289e24f858dfa4124f9ba45e0b08e**

Documento generado en 03/06/2022

01:42:27 PM

**documento electrónico en la  
siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Magistrada Ponente: Patricia Varela Cifuentes**

Manizales, tres (03) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Doctor**

**Dohor Edwin Varón Vivas**

**Magistrado**

**Tribunal Administrativo de Caldas**

**E.S.D.**

Ref. Impedimento por la causal del art. 141.2 del CGP

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Rad. 17001 33 33 002 2013 00201 02

Estando el proceso de la referencia a despacho para sentencia, la suscrita **magistrada ponente** advierte que debe **declarar su impedimento**, de acuerdo con lo que se expresa a continuación.

El 23 de junio de 2021, tomé posesión del cargo de Magistrada en provisionalidad en el Tribunal Administrativo de Caldas, Despacho 02, y estando el proceso de la referencia a despacho para proferir la sentencia correspondiente, advierto que la sentencia de primera instancia fue dictada por mí, en mi condición de Jueza Segunda Administrativa del Circuito de Manizales, tal como se evidencia de la providencia número 042 de 28 de febrero de 2019 (Fl. 393 C. 1A); situación con la cual se materializa mi impedimento para proferir sentencia dentro del asunto referido, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 141 del Código General del Proceso, el cual dispone:

***“Artículo 141. Causales de recusación. Son causales de recusación las siguientes:***

(...)

*2. Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente.*

Las circunstancias expuestas se ajustan a la causal de impedimento consagrada en el numeral 2 del artículo 141 del CGP, razón por la cual, a juicio de la suscrita, se concretiza el impedimento para conocer del presente asunto.

Atentamente,

**Firmado Por:**

**Patricia Varela Cifuentes**

**Magistrado**

**Oral 002**

**Tribunal Administrativo De Manizales - Caldas**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**5a3907358f91f5768676da5aff199122271e059975e5d954d11c15ef54999b**

**de**

Documento generado en 03/06/2022 03:12:18 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

*Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía*

Manizales, tres (03) junio de dos mil veintidós (2022).

**Auto Interlocutorio. 111**

**Asunto:** Inadmite de Demanda  
**Radicado:** 170012333002022-00112-00  
**Medio de control:** Popular (Protección de los derechos e intereses Colectivos)  
**Demandante:** Guillermo Muñoz Valencia  
**Demandados:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Metropolitana de Manizales – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Municipio de Manizales

**Asunto**

Procede el Despacho a resolver sobre la admisión de la demanda de la referencia:

**Antecedentes**

A través del auto de 18 de mayo del año avante el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, ordenó declarar la falta de competencia para conocer el proceso de la referencia, y ordenó la remisión del mismo para el respectivo reparto ante esta Corporación Judicial.

El señor Guillermo Muñoz Valencia en nombre propio instaura acción popular en contra de Nación – Ministerio de Defensa – Policía Metropolitana de Manizales – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Municipio de Manizales, por la presunta vulneración de los derechos colectivos consagrados en el literal g), del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, con ocasión a la problemática de seguridad asociados a la venta de estupefacientes que se presenta en los barrios la Isla y Marmato, requiriendo del servicio de policía para el control del orden público.

**Consideraciones**

Antes de decidir sobre la admisión del medio de control de la referencia y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo del artículo 162 y 161 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, adicionada por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Se concede a la parte actora, un término de tres (03) días, so pena de rechazo, conforme lo prevé el artículo 20 ibídem; para que corrija la demanda, los siguientes aspectos:

1. Deberá acreditar el requisito de procedibilidad frente a la Nación Ministerio de Defensa atendiendo que la entidad se encuentra demandada dentro de la presenta acción.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

*Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía*

2. Deberá allegar prueba del envío de la demanda y sus anexos a las entidades accionadas, a través de correo electrónico de notificaciones judiciales.

Por lo brevemente expuesto,

**RESUELVE**

**PRIMERO: INADMITIR** la demanda de la referencia, por los motivos expuestos.

**SEGUNDO: ORDENAR** corregir la demanda en el término de tres (03) días, subsanando los defectos de los que adolece enunciados en la parte considerativa del presente proveído

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** la providencia conforme lo prevé el artículo 201 del CPACA.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Publio Martín Andrés Patiño Mejía', is written over a light grey background.

PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

**Magistrado**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS <b>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</b> No. FECHA: 06/06/2022 SECRETARIO
--

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

*Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía*

Manizales, tres (03) de junio de dos mil veintidós (2022).

**Auto Interlocutorio. 110**

Asunto: Decreto de Pruebas  
Radicado: 1700123330002021-00108-00  
Medio de control: Popular (Protección de los derechos e intereses Colectivos)  
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis  
Demandados: Unidad de Gestión del Patrimonio Autónomo Aerocafé, Scotiabank Colpatría –Asociación Aeropuerto del Café, Departamento de Caldas, Inficaldas, Infimanizales, Municipio de Manizales, Municipio de Palestina y la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil- Aerocivil.

De conformidad con lo previsto en los artículos 28 de la Ley 472 de 1998 y 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Se Abre a Pruebas el proceso de la referencia. En consecuencia, se decreta la práctica de las siguientes:

**Pruebas Parte demandante**

- **Documentales:** Téngase como pruebas documentales las aportadas en la demanda, relacionadas a: derecho de petición del 23 de marzo 2021, dirigido a las entidades accionadas, visibles a folios 1 a 6, del expediente digital 04<sup>1</sup>.
- **Solicitadas:** Se decretarán como pruebas en común a la Contraloría de la República – Contraloría y a la Procuraduría General de la Nación y Regional.
- Conforme a las pruebas pedidas se ordenará oficiar a las siguientes entidades, para que dentro del término de cinco (5) días, al recibido, alleguen la siguiente información:
  - a. **A la Fiscalía General de la Nación:** Deberá allegar resultado de las noticias criminales por presuntos detrimentos patrimoniales en contra de los gerentes de Aerocafé.
  - b. **A la Procuraduría General de la Nación y Regional:** Deberá allegar el resultado de las denuncias contra los funcionarios de Aerocafé, por falta en sus funciones.
  - c. **A la Asamblea Departamental de Caldas:** Deberá allegar las presentaciones y ofertas que se expusieron a los diputados.

<sup>1</sup> Expediente digital 04DerechoPetición.pdf.

**d. A la Unidad de Atención de desastres:** Deberá allegar las solicitudes de visitas a las dependencias de Aerocafé en atención a desastres.

- **Testimonial:** Conforme al artículo 208 del CGP, y 211 del CPACA, por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1988, se decretará la práctica de la prueba testimonial, por lo que se ordena la declaración de las siguientes personas:

- \* Alonso Echavarría
- \* Antonio Penalba Fernández
- \* Luis Vesga

Para tal efecto, se dispone señalar fecha para la práctica de pruebas, el día veintiocho (28), de junio de 2022 a partir de las nueve (9:00 a.m.), misma que se llevará a cabo de manera virtual, en la plataforma lifesize. Previo envío del link al correo electrónico suministrado por las partes.

### **Pruebas parte demandada**

✓ **Unidad Administrativa Especial Aeronáutica civil- Aerocivil<sup>2</sup>**

- **Documentales:** Téngase como pruebas documentales las aportadas en la contestación de la demanda, relacionada con fallos de tutela.

No realizó solicitud expresa de práctica de pruebas

✓ **Municipio de Manizales<sup>3</sup>**

- **Documentales:** Téngase como pruebas documentales las aportadas en la contestación de la demanda, relacionadas con Oficio UGR1498-2021 del 4 de mayo de 2021 suscrito por la directora técnica de la Unidad de Gestión del Riesgo del municipio de Manizales, visible a folios 29 a 30 del expediente digital 40.

No realizó solicitud expresa de práctica de pruebas

✓ **Inficaldas<sup>4</sup>**

- **Documentales:** Téngase como pruebas documentales las aportadas en la contestación de la demanda, relacionados a la representación legal<sup>5</sup>.

No realizó solicitud expresa de pruebas.

✓ **Fiduciaria Colpatría S.A<sup>6</sup>**

---

<sup>2</sup> Expediente digital 37 Contestación Aerocivil. Pdf

<sup>3</sup> Expediente digital 40 Contestación MunicipioManizales.pdf

<sup>4</sup> Expediente digital 42 Contestación Inficaldas.pdf

<sup>5</sup> Expediente digital 42 Representación legal.pdf

<sup>6</sup> Expediente digital 44 Contestación Fiducia Colpatría. pdf

**Documentales:** Téngase como pruebas documentales las aportadas en la contestación de la demanda, relacionados a contrato de fiducia mercantil<sup>7</sup>, documento CONPES 4026<sup>8</sup>, Resolución 00089 del 13 de enero de 2021<sup>9</sup>, contrato de obra número 09-2021<sup>10</sup>, contrato de interventoría número 15-2021<sup>11</sup>, oficios PR-SCI-1036<sup>12</sup>, 2-2021-020913<sup>13</sup>, PR-SCI-21-0221<sup>14</sup>, plan maestro Aeroportuario<sup>15</sup>, respuesta de observaciones<sup>16</sup>, links de consulta, PAUG-CA-01-2021 (contratos.gov.co), PAUG-CA-02-2021 (contratos.gov.co), y anexos técnicos publicados en la página del Secop.

Se observa que no es posible ingresar al segundo link, al tener el acceso limitado.

**Por tanto, se solicitará a Fiduciaria Colpatría para que dentro del término de cinco (5) días aporte dichas pruebas a través del correo electrónico de la secretaría de la Corporación.**

- **Testimonial:** Conforme al artículo 208 del CGP, y 211 del CPACA, por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1988, se decretará la práctica de la prueba testimonial, por lo que se ordena la declaración de la siguiente persona:

\* Germán Pardo Albarracín

Para tal efecto, se dispone señalar fecha para la práctica de pruebas, el día veintiocho (28) de junio de 2022 a partir de las nueve (9.00 a.m.), misma que se llevará a cabo de manera virtual, en la plataforma lifesize. Previo envío del link al correo electrónico suministrado por las partes.

- **Interrogatorio de parte:** Atendiendo que dicha prueba fue solicitada por las accionas de manera similar será decretada como prueba en común.
- ✓ **Infimanizales**<sup>17</sup>
- **Documentales:** Téngase como pruebas documentales las aportadas en la contestación de la demanda, relacionados con acción de tutela radicado 2017-00067.
- **Interrogatorio de parte:** Atendiendo que dicha prueba fue solicitada por las accionas de manera similar será decretada como prueba en común.
- ✓ **Asociación Aeropuerto del café**<sup>18</sup>

---

<sup>7</sup> Expediente digital Carpeta31.1 ContratoFiducia.pdf

<sup>8</sup> Expediente digital Carpeta31.2 CONPES.pdf

<sup>9</sup> Expediente digital Carpeta31.3 Resolución.pdf

<sup>10</sup> Expediente digital Carpeta31.4 ContratoObra.pdf

<sup>11</sup> Expediente digital Carpeta44.5 Contrato de interventoría.pdf

<sup>12</sup> Expediente digital Carpeta44. 6 oficio PR-SCI-20-1036. Pdf

<sup>13</sup> Expediente digital Carpeta44. 7 Oficio2021-020913. Pdf

<sup>14</sup> Expediente digital Carpeta44. 8 Oficio PR-SCI-21-0221.pdf

<sup>15</sup> Expediente digital Carpeta44.9 Plan Maestro Aerocafè.pdf

<sup>16</sup> Expediente digital Carpeta44.13 Respuesta.pdf

<sup>17</sup> Expediente digital Carpeta47 Contestación Infimanizales. pdf

<sup>18</sup> Expediente digital Carpeta51 ContestacióndemandaAerocafé. pdf

- **Documentales:** Téngase como pruebas documentales las aportadas en la contestación de la oposición a la medida cautelar, relacionadas a la representación legal.

En cuanto a las pruebas documentales relacionadas en el acápite de la contestación de la demanda, se observa que no se encuentran disponibles en el expediente digital.

**Por tanto, se solicitará a la sociedad para que dentro del término de cinco (5) días aporte dichas pruebas a través del correo electrónico de la secretaría de la Corporación.**

- **Interrogatorio de parte:**

Solicitó se decrete el interrogatorio del Representante Legal de la Aerocafé y del actor popular.

En cuanto al interrogatorio del actor popular al ser solicitada por las accionadas se resolverá como prueba común.

Respecto al interrogatorio del Representante Legal de Aerocafé, se niega la solicitud de por cuanto carece de validez la declaración de los representantes legales de personas jurídicas de derecho público, de conformidad con el artículo 195 del Código General del Proceso. Sin embargo, se decreta que para que rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos de la presente acción popular.

- **Testimonial:** Conforme al artículo 208 del CGP, y 211 del CPACA, por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1988, se decretará la práctica de la prueba testimonial, por lo que se ordena la declaración de la siguiente persona:

\* William Pérez Giraldo

Para tal efecto, se dispone señalar fecha para la práctica de pruebas, el día veintiocho (28) de junio de 2022, a partir de las nueve (9:00 a.m.), misma que se llevará a cabo de manera virtual, en la plataforma lifesize. Previo envío del link al correo electrónico suministrado por las partes.

- ✓ **Departamento de Caldas**<sup>19</sup>

No realizó solicitud expresa de pruebas.

- ✓ **Municipio de Palestina**<sup>20</sup>

- **Documentales:** Téngase como pruebas documentales las aportadas en la contestación de la demanda relacionadas con estados financieros de Aerocafé<sup>21</sup>, informe de gestión<sup>22</sup>, convocatoria abierta PAUG-CA-01-2021<sup>23</sup>,

---

<sup>19</sup> Expediente digital 53 Contestación Dto. Caldas. Pdf

<sup>20</sup> Expediente digital 49Contestación Municipio Palestina. Pdf

<sup>21</sup> Expediente digital 35.6 EstadosFinancieros.pdf

<sup>22</sup> Expediente digital 35.6 Informegestión.pdf

<sup>23</sup> Expediente digital 35.4 Convocatoria.pdf

certificación del Secretario de Planeación y Desarrollo<sup>24</sup>, especificaciones técnicas<sup>25</sup>, respuestas a derechos de petición<sup>26</sup>, contrato de obra número 09-2021<sup>27</sup> e informe final de evaluación de la convocatoria abierta PAUG-CA01-2021<sup>28</sup>.

### **Pruebas comunes**

#### **Documentales:**

Conforme a las pruebas pedidas se ordenará oficiar a las siguientes entidades, para que dentro del término de cinco (5) días, al recibido, alleguen la siguiente información:

- a. **A la Contraloría General de la República – Contraloría General de Caldas y Contraloría del municipio de Manizales:** Deberá allegar el resultado de las auditorias en la obra de construcción del aeropuerto del café y los hallazgos fiscales, específicamente relacionadas con errores o deficiencias de los diseños técnicos que soportaron la convocatoria pública PAUG-CA-01 2021 donde es contratista la sociedad OHL.
- b. **A la Procuraduría General de la Nación y Regional:** Deberá allegar el resultado de las denuncias contra los funcionarios de Aero-café, por falta en sus funciones, y si han adelantado investigaciones acerca de las posibles deficiencias de los diseños técnicos que soportaron la convocatoria pública PAUG-CA-01 2021 donde es contratista la sociedad OHL con copia de sus resultados.

#### - **Interrogatorio de parte:**

Respecto a la solicitud de interrogatorio de parte, solicitado por Fiduciaria Colpatria S.A<sup>29</sup>, Infimanizales y Asociación Aeropuerto del café al accionante, se niega, con fundamento en que si bien el artículo 29 de la Ley 472 de 1998, dispone que las acciones populares son procedentes los medios de prueba previstos en el Código de Procedimiento Civil hoy CGP; además el interrogatorio de parte previsto en el artículo 198 de dicha codificación tiene finalidad interrogar a las partes sobre los hechos y pretensiones relacionados en el proceso, con el fin de obtener la confesión de la parte contraria.

Es preciso indicar que en dichas acciones constitucionales, el accionante no está facultado para confesar en nombre de la comunidad; ni tiene la disponibilidad del derecho. Sobre el particular, el Honorable Consejo de Estado, en sentencia del 18 de junio de 2008, referente a la compatibilidad en acciones populares de rendir interrogatorio de parte, estimó:

*“No obstante, si la finalidad del interrogatorio de parte es obtener la confesión de la parte contraria, éste fin no resulta compatible con las acciones populares respecto de la parte actora, en tanto el accionante no está facultado para confesar a nombre de toda la comunidad, hechos favorables*

<sup>24</sup> Expediente digital 35.1CertificaciónSecretarioPlaneaciónDesarrollo.pdf

<sup>25</sup> Expediente digital 49Contestación Municipio Palestina.pdf pág. 32 a 144

<sup>26</sup> Expediente digital 35.2 RespuestasDerechoPetición.pdf

<sup>27</sup>Expediente digital 49Contestación Municipio Palestina.pdf pág. 196 a 243

<sup>28</sup> Expediente digital 49Contestación Municipio Palestina.pdf pág. 176 a 189

*a la parte contraria o perjudiciales al confesante, pues esta eventual confesión afectaría a los demás titulares del derecho o interés colectivo en juego. Adicionalmente, este tipo de “confesión” no reuniría ninguno de los dos requisitos de eficacia previstos por el C.P.C.: -De una parte, el actor popular no tiene la disponibilidad objetiva o poder dispositivo del derecho o interés colectivo en juego, conforme lo establece el artículo 195.1 del CPC, toda vez que este tipo de derechos no son susceptibles de disposición por parte de una persona. Los derechos colectivos son indisponibles e irrenunciables ya que su nacimiento o extinción no penden de la voluntad de un solo individuo, al estar radicados en toda la comunidad y por lo mismo están íntimamente relacionados con el interés colectivo.”*

En este sentido, se tiene que no es viable, decretar el interrogatorio de parte solicitado, atendiendo que las partes en el proceso de la acción popular no tiene disposición del derecho de la comunidad.

Por lo anterior, será denegada dicha prueba.

De la misma manera se les requiere a los apoderados de las entidades allegar correos electrónicos previamente a la celebración de la audiencia, la cual se llevará a cabo por la aplicación LIFESIZE, para efectos de enviarles la invitación y las instrucciones para conectarse y participar.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

Magistrado

