

17001-23-33-000-2018-00202-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: **AUGUSTO MORALES VALENCIA**

Manizales, quince (15) de JULIO de dos mil veintidós (2022)

S. 105

La Sala 4ª de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Caldas, integrada por los Magistrados **AUGUSTO MORALES VALENCIA**, quien la preside, **AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN** y **PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**, procede a dictar sentencia de primer grado dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **JUAN CAMILO MONTOYA OSPINA** contra **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA**.

ANTECEDENTES

PRETENSIONES

Pretende el accionante se declare la nulidad del Oficio N° 2-2017-002082 de 10 de mayo de 2017, mediante el cual se negó la existencia de una relación laboral y el reconocimiento y pago de la indemnización respectiva.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se declare que entre las partes existió una relación laboral de derecho público entre el 5 de agosto de 2010 y el 25 de noviembre de 2015, y se condene a la demandada al pago de salarios, primas, reajustes o aumentos de sueldo, sanciones y demás emolumentos en igualdad con los servidores de planta de la entidad. Así mismo, se disponga el pago de una indemnización por concepto de daños morales equivalente a 30 s.m.m.l.v., la indemnización moratoria consagrada en la Ley 244 de 1995, y se devuelvan los dineros pagados por el demandante por concepto de pólizas de cumplimiento, así como los aportes al sistema de seguridad social.

Finalmente, pide que se ordene cumplir el fallo en los términos del artículo 192 del C/CA, y se condene al SENA al pago de costas y agencias en derecho.

CAUSA PETENDI

Como fundamento de sus pretensiones, sostuvo el demandante que prestó sus servicios profesionales como instructor docente al servicio del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA entre agosto de 2010 y noviembre de 2015 a través de contratos de prestación de servicios ejecutados en los municipios de La Dorada, Samaná, Victoria, Manzanares, Honda, Marquetalia, y Puerto Boyacá.

Explicó que en desarrollo de los contratos suscritos debía portar el delantal distintivo y propio de los empleados de planta, cumplir los horarios establecidos por la coordinación académica y el interventor, cargar al sistema “SOFÍA PLUS” las notas de los aprendices, realizar la planeación trimestral de actividades, soportar las visitas académicas y la verificación del porte del uniforme y cumplimiento de horarios.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Invocó como vulnerados los artículos 1, 2, 13, 16, 25, 29, 53, 122 y 209 de la Constitución Política y 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011.

Como juicio valorativo de la infracción, expresó que el acto demandado fue expedido con falsa motivación, porque la vinculación inicialmente pactada con el SENA como contractual, se desdibujó para tornarse en una verdadera relación de ordena laboral, atendiendo la continuidad en sus tareas, que fue mayor a 5 años y el desempeño de labores misionales de la entidad en igualdad de condiciones con los instructores de planta. También estima que el SENA incurrió en desviación de poder al proferir la declaración administrativa demandada, por la desatención en el deber de proteger las garantías laborales del trabajador, además, vulneró de manera directa la Carta Política al satisfacer las necesidades del servicio a través de la modalidad contractual elegida.

Finalmente, señala que la entidad demandada hizo caso omiso del precedente constitucional sobre la materia, pese a que el demandante lo puso de presente en la solicitud de reconocimiento de acreencias laborales en vía administrativa.

CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR.

El **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA** se pronunció en oposición a las pretensiones de la parte demandante con el libelo de folios 165 a 187 del cuaderno principal.

Expresa que con el fin de cumplir su misión de brindar formación profesional, utiliza el contrato de prestación de servicios, con el cual pretende suplir la carencia de personal de planta suficiente para atender a la totalidad de los beneficiarios. Refirió además que la Ley 80 de 1993 autoriza a las entidades estatales para la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales para el cumplimiento de actividades cuando las mismas no puedan realizarse con el personal de planta.

Formula como excepciones las de ‘PRESCRIPCION EXTINTIVA TRIENAL Y BIENAL’, aludiendo que las acciones de las que emanan derechos tendrán vigencia limitada en los términos del Decreto 3135 de 1968; ‘INEXISTENCIA DE LOS ELEMENTOS PROPIOS DEL CONTRATO REALIDAD, CONSECUENTEMENTE INEXISTENCIA DEL VINCULO O RELACION LABORAL’, pues no encuentra la configuración de las pautas que hacen surgir el denominado contrato realidad, toda vez que el SENA no utilizó el poder disciplinario sobre el contratista, no interfirió de forma alguna en la forma de ejecutar labores y tampoco impartió ordenes ajenas al objeto del contrato; ‘INTERRUPCION CONTRACTUAL’, exponiendo que los contratos celebrados no fueron continuados, ya que entre ellos siempre hubo espacios; ‘COBRO DE LO NO DEBIDO’, formulando que al no existir un vínculo laboral, no se generan obligaciones para la entidad sobre salarios o prestaciones; y la ‘GENERICA’.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

➤ **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA** /fls. 265 -271 cdno. ppl/: manifiesta que las pruebas practicadas no se logró demostrar una continua subordinación o el cumplimiento de un horario, por el contrario, se encuentra claramente evidenciado que no se encuentran materializados los elementos constitutivos de un contrato realidad, enfatizó adicionalmente que el cumplimiento de un horario por sí mismo no constituye una relación laboral, máxime cuando para la realización del objeto del contrato se hace necesario el establecimiento de una jornada.

Finalmente, expresa que de encontrarse materializada la relación laboral, debe declararse la prescripción de las prestaciones sociales, aludiendo a los tres años que tiene el accionante para reclamar dichas acreencias desde el momento en el que se hacen exigibles.

➤ **PARTE DEMANDANTE** /fls. 272-281 cdno. ppl/: reiteró que si bien su vinculación se dio a través de contratos de prestación de servicios, no cumplió con criterios como la eventualidad o provisionalidad de las labores, desempeñó sus tareas en igualdad de condiciones frente a los instructores de planta, ya que su labor fue desarrollada por un lapso de 5 años y hacía parte del giro ordinario de la institución, tuvo vinculaciones sucesivas para el cumplimiento de labores ordinarias propias del personal de planta, y expresa que la entidad cubría los viáticos, lo que no es propio de un contrato por prestación de servicios.

El **MINISTERIO PÚBLICO** no realizó pronunciamiento alguno en esta oportunidad procesal.

CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

Pretende el señor JUAN CAMILO MONTOYA OSPINA se declare la nulidad del acto administrativo con el cual el **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA** negó la existencia de la relación laboral entre las partes por el lapso comprendido

entre el 5 de agosto de 2010 y el 25 de noviembre de 2015, y con ello, el pago de todas las acreencias laborales en igualdad a los servidores de planta de la entidad.

PROBLEMAS JURÍDICOS

Atendiendo a la fijación del litigio efectuada en la audiencia inicial, los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto se contraen a la dilucidación de los siguientes interrogantes:

i) ¿Existió una relación laboral administrativa entre las partes por el lapso comprendido entre el 5 de agosto de 2010 y el 25 de noviembre de 2015, o en su lugar únicamente se presentó un vínculo contractual de prestación de servicios?

En caso afirmativo,

ii) ¿A qué créditos tiene derecho el accionante?

(I)

EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Se advierte que la parte nulidiscente invoca en el capítulo de normas violadas y concepto de violación el artículo 53 constitucional que establece:

“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos

inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” /Destaca la Sala/.

Repárese entonces, de una parte, el carácter de irrenunciable de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, sumándose a ello que los contratos (como el de prestación de servicios) no pueden ir en detrimento de los derechos de los trabajadores, a lo que debe agregarse el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades en las relaciones de trabajo, todo lo cual impele a este Juez plural a analizar el tema Litis.

Por su parte, la H. Corte Constitucional ha garantizado con fundamento en los artículos 53 y 13 constitucionales, el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades bajo el entendido de que muchas situaciones jurídicas aparecen con un velo de legalidad, cuando a las mismas subyacen diferentes situaciones contrarias al ordenamiento jurídico; tal es el caso de ciertos contratos de prestación de servicios en donde para disfrazar la relación laboral se acude a la apariencia de aquella modalidad contractual.

De otro lado, el H. Consejo de Estado en distintas ocasiones ha admitido la misma tesis del Supremo Tribunal Constitucional, pero luego ha optado por mantener incólume el contrato de prestación de servicios bajo las perspectivas que también se indicarán.

Como marco normativo para dilucidar el caso bajo estudio, esta Corporación partirá de la definición que trae la Ley 80 de 1993 sobre contrato de prestación de servicios (art. 32 ordinal 3º) en lo que sea compatible con el tema *sub-examine*, lo que también se explorará con base en la directriz del artículo 53 constitucional.

No obstante lo anterior, no es posible prescindir de los elementos que contiene la definición legal de contrato laboral que contiene el Código Sustantivo del Trabajo, que rige vínculos jurídicos de carácter laboral sin obstar que sean relaciones de trabajadores oficiales, empleados públicos o trabajadores particulares.

Deben hacer presencia entonces irrestrictamente y para que se configure una relación laboral: **(i)** la concurrencia de una prestación personal del servicio, **(ii)** la continuada subordinación o dependencia que le permita al empleador impartirle órdenes al trabajador y, **(iii)** un salario como retribución al trabajo realizado; sin importar, como ya se dijo, que la modalidad sea legal y reglamentaria o contractual, o quién sea el beneficiario del trabajo.

En efecto, el caso concreto y las codificaciones traídas al plenario se relacionan estrechamente con lo estipulado en la Ley 80 de 1993, en su definición de contrato administrativo de prestación de servicios, que en su artículo 32 ordinal 3º establece:

“DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

...
...

3o. Contrato de Prestación de Servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la

administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados...”.

En examen efectuado por la H. Corte Constitucional del ordinal 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, respecto de su exequibilidad, se refirió a la cuestión que ahora se analiza, afirmando lo siguiente:

“(...) 3. Características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo.

El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual

“...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido...

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la

presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la

existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.

Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo...”¹/Subrayas fuera de texto/.

En ningún caso, estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. A ello agréguese que si bien en los términos del artículo 32-3º de la Ley 80, admite como requisito para que se configure contrato de prestación de servicios la carencia de personal de planta de la entidad que prestará el servicio, en parte alguna prevé como elemento el tiempo completo, y tal como lo ha aceptado la jurisprudencia, tampoco debe desprenderse que dicho contrato también se tipifica con la sujeción o sometimiento o ausencia de discrecionalidad en la prestación del servicio.

Bajo las anteriores precisiones se ha concretado el tratamiento jurisprudencial de los contratos realidad, de donde se concluye en cuanto a su configuración, que constituye un requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, estos son, la prestación personal del

¹ H. Corte Constitucional, Sentencia C-154 de fecha marzo 19 de 1997, expediente D-1430, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

servicio (de manera permanente), la remuneración respectiva y especialmente la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito.

(II)

CASO CONCRETO

i. Prestación personal del servicio y remuneración.

De acuerdo con los documentos aportados con la demanda /fls. 24-128 cdno. 1/, se encuentra plenamente acreditada la prestación personal de servicios que efectuó el señor JUAN CAMILO MONTOYA OSPINA como instructor al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA, según se indica a continuación:

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	FECHA INICIO	FECHA FINALIZACIÓN
N° 169 / fls. 34-35 cdno. 1/	5 de agosto de 2010	17 de diciembre de 2010
N° 129 /fls. 37-39 cdno. 1 /	8 de marzo de 2011	2 de julio de 2011
N° 231 /fls. 40-42 cdno. 1 /	13 de julio de 2011	16 de diciembre de 2011
N° 112 /fls. 44-47 cdno. 1/	24 de febrero de 2012	30 de junio de 2012
N° 302 /fls. 48-50 cdno. 1/	25 de septiembre de 2012	14 de diciembre de 2012
N° 306 /fls. 52-54 cdno. 1/	23 de enero de 2013	10 de diciembre de 2013
N° 405 /fls. 57-60 cdno. 1/	20 de enero de 2014	31 de agosto de 2014

Adiciones al Contrato N° 405 /fls. 62 y 64 cdno. 1/	Prorrogado inicialmente hasta el 20 de noviembre de 2014 y luego hasta el 13 de diciembre de 2014	
N° 407 /fls. 57-60, 68-69 cdno. 1/	28 de enero de 2015	25 de noviembre de 2015

En cuanto a las funciones desempeñadas por el demandante, en consonancia con el recuento probatorio documental esbozado líneas atrás, todos los contratos de prestación de servicios suscritos por el señor **JUAN CAMILO MONTOYA OSPINA** tuvieron como objeto común, como fue el de prestar sus servicios profesionales para desarrollar el componente técnico y empresarial para el montaje de unidades productivas en diferentes áreas y programas, lo que concretaba impartiendo formación a los aprendices en su calidad de instructor.

Lo expuesto permite demostrar que el demandante **JUAN CAMILO MONTOYA OSPINA** prestó sus servicios como instructor del **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE -SENA** y durante las anualidades a las que se hace referencia, percibió una contraprestación económica, no obstante, habida consideración que no es la existencia o no de una vinculación sino su aparente carácter laboral el aspecto materia de discusión en sede judicial, será la eventual subordinación durante dicho tracto contractual la que permitirá desatar el tema Litis, por lo que pasa ahora a analizarse.

ii) Subordinación

Es menester recordar que la subordinación constituye el elemento esencial en aras de extraer el carácter laboral que subyace a una aparente vinculación contractual, y que como lo anticipó la Sala, dicho elemento debe trascender a la simple relación de coordinación que debe existir entre quienes suscriben un contrato para lograr el cumplimiento del objeto pactado.

Examinado el material probatorio, brillan por su ausencia elementos de juicio que permitan afirmar de manera clara, precisa y suficiente la existencia de subordinación como elemento medular de la pretendida relación laboral entre el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA y el demandante MONTOYA OSPINA. Frente a los elementos de prueba, el Consejo de Estado² ha denotado lo siguiente:

“A la parte actora en el ejercicio de la acción jurisdiccional, le corresponde acreditar los elementos de la relación laboral que se dejaron enunciados. Vale decir, que con las funciones plasmadas en el contrato de prestación de servicios se desplegaron actividades propias de los servidores públicos.

Para lograr este objetivo, tendrá que revestir el proceso de pruebas documentales, testimoniales y los demás medios que sean pertinentes. A través de las documentales, tendrá que demostrar por ejemplo, que las actividades asignadas mediante contratos son similares o iguales a las cumplidas por el personal de planta; que al contratista se le brindaba el trato propio de un empleado público porque recibía órdenes y llamados de atención; que se le asignaban actividades que implicaban subordinación y dependencia; que recibía por concepto de honorarios unos ingresos aproximados a los devengados por el personal de planta (para efectos de desvirtuar indiciariamente el concepto de “honorarios”); que entregaba tareas e informes los cuales eran objeto de revisión o corrección, que los contratos se celebraban en intervalos próximos (para efectos de desvirtuar indiciariamente la temporalidad) o que el desarrollo de la función comprendía naturalmente elementos propios de la relación laboral.

² Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del treinta y uno (31) de octubre de 2002. Exp. 20001-23-21-000-990756-01, Ref.1420-2001. C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

A través de las testimoniales, podrá demostrar la subordinación, la dependencia, el cumplimiento de horario y de órdenes.”

Se concluye del análisis realizado por el H. Consejo que no será posible suponer o realizar supuestos sobre aquello que no se logre acreditar en el transcurso de un proceso.

Bajo esta concepción, adquiere importancia demostrar la eventual sujeción o dependencia que desde diversos ámbitos se haya o no manifestado durante la relación contractual, aspecto sobre el cual se edifican las pretensiones del demandante, y que se expresa en esencia en el poder de ordenación o instrucción que tenga la entidad sobre el contratista, ejercido mediante la imposición de obligaciones ligadas al horario, llamados de atención o felicitaciones por la labora ejecutada, o en general, decisiones que limiten la autonomía del contratista.

En el caso concreto, ninguna de estas situaciones encuentra acreditación al menos sumaria en la prueba documental traída al expediente, a lo que ha de sumarse que la parte demandante desistió del testimonio de los señores ÁLVARO ERNESTO DÍAZ BUITRAGO, JOSÉ MAURICIO HERRERA CASTAÑEDA, LUZ MARÍA SANDOVAL AVELLANEDA y LUIS ANTONIO NOPE /fls. 246 y 250 vto. cdno. 1/, mientras que en el caso del señor GUSTAVO ADOLFO GALLEGO QUINTERO, pese a ser citado, no asistió a la audiencia de pruebas y tampoco presentó excusa, por lo que el magistrado sustanciador dispuso prescindir de su declaración /fl. 261/.

Todo lo expuesto deriva en el incumplimiento de la carga de la prueba, uno de los pilares de la estructura procesal, entendida como el deber que existe en cabeza de quien busca que sus pretensiones salgan adelante, y que impone aportar elementos que permitan convencer a la autoridad judicial sobre los hechos que fundamentan el petitum, con las consecuencias que de ella se derivan, pues la eventual inactividad generará una decisión adversa a las súplicas plasmadas en el libelo introductor.

En este sentido, se pronunció el máximo tribunal constitucional, en Sentencia C - 086/16 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio):

“(...) Esta institución pretende que quien concurre a un proceso en calidad de parte asuma un rol activo y no se limite a refugiarse en la diligencia del juez ni se beneficie de las dificultades probatorias o mala fortuna de su contraparte. En otras palabras, “las partes en el proceso deben cumplir con el deber de diligencia en lo que pretenden probar. Ninguna debe obrar con inercia porque ello causa que las consecuencias adversas de la decisión sean deducidas en su contra. El proceso no premia la estrategia sino la solución del conflicto con la participación de las partes (...)”.

Así las cosas, correspondía al señor MONTROYA OSPINA acreditar la subordinación como rasgo principal de la relación que califica como laboral y cuya declaratoria busca ante esta jurisdicción, y ante el vacío probatorio sobre este punto, no es posible concluir la existencia de una relación laboral entre los extremos procesales de esta controversia, pues la subordinación o dependencia como punto central para su declaratoria está lejos de ser acreditada, y en este sentido, tampoco es dable afirmar que el vínculo contractual de prestación de servicios entre el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE -SENA y el señor MONTROYA OSPINA haya servido de instrumento para encubrir una verdadera relación laboral como la que se alega en el sub lite.

Por modo, esta Sala Plural negará las pretensiones de la parte demandante.

COSTAS

Con fundamento en el artículo 188 inciso 2° de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el canon 47 de la Ley 2080 de 2021, no habrá condena en costas en primera instancia, toda vez que no se observa que la demanda haya sido promovida con total ausencia de fundamento legal.

En mérito de lo expuesto, la SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL del Tribunal Administrativo De Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

NIÉGANSE las pretensiones de la parte actora, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **JUAN CAMILO MONTOYA OSPINA** contra el **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA**.

SIN COSTAS ni agencias en derecho en esta instancia.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 033 de 2022.

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía

Manizales, diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022).

Auto Int N°: 136

Medio de Control : CUMPLIMIENTO

Radicación No. : 170012333-000-2022-00113-00

Demandante(s) : JOHANA ANDREA - GARZON GARCIA

Demandado(s) : MINISTERIO DE SALUD y OTROS

ASUNTO

Procede el Despacho a decretar pruebas dentro de la Acción de la referencia

CONSIDERACIONES:

Parte demandante:

Se tendrán como pruebas las documentales aportadas con la demanda de cumplimiento en el (Exp Esc 01).

No hizo solicitud especial de pruebas.

Parte demandada:

• **Ministerio de Salud y de la Protección Social**

Se tendrán como pruebas las documentales aportadas con la contestación de demanda las cuales obran se tendrán como pruebas las documentales aportadas con la demanda de cumplimiento en el (Exp Esc 08, 16).

No hizo solicitud especial de pruebas.

• **Clínica Avidanti**

Se tendrán como pruebas las documentales aportadas con la contestación de demanda las cuales obran se tendrán como pruebas las documentales aportadas con la demanda de cumplimiento en el (Exp Esc 08, 15).

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía

No hizo solicitud especial de pruebas.

Teniendo en cuenta que no hay más pruebas por decretar y practicar una vez ejecutoriada esta providencia, pase el presente proceso a despacho para sentencia.

Notifíquese y Cúmplase

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Publio Martín Andrés Patiño Mejía', is written over a light grey rectangular background.

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

Magistrado

Medio de Control: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Radicado: **17001-23-33-000-2014-00412-01**
Demandante: **Esperanza Murillo Gil**
Demandado: **Nación - Ministerio de Educación Nacional - FNPSM**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2.022).

A.I. 270

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.

Notifíquese y cúmplase

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Augusto Morales Valencia', enclosed within a blue circular stamp.

AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado

Medio de Control: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Radicado: **17001-23-33-000-2016-00902-01**
Demandante: **Nohelia Paniaga de Botero**
Demandado: **Nación - Ministerio de Educación Nacional**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2.022).

A.I. 269

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.

Notifíquese y cúmplase

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Augusto Morales Valencia', enclosed within a circular blue stamp.

AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I.: 201

Asunto: Decreta prueba de oficio
Medio de control: Popular
Radicación: 17001-23-33-000-2017-00856-02
Demandante: Javier Elías Arias Idárraga
Demandado: Municipio de Anserma y Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta nº 027 del 15 de julio de 2022

Manizales, quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022).

Encontrándose el proceso de la referencia a Despacho para Sentencia, el suscrito Magistrado considera necesario decretar de oficio la práctica de la siguiente prueba de carácter documental, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 213 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

Por la Secretaría de esta Corporación, **OFÍCIESE** al Departamento de Caldas y al Municipio de Anserma-Caldas, para que en un término no mayor a diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, remitan con destino a este proceso, lo siguiente:

Certificado del monto de los ingresos corrientes, de cada una de las vigencias fiscales comprendidas entre los años 1994 y 2022, sin distinguir los ingresos corrientes de libre destinación.

La información requerida deberá ser allegada únicamente al correo dispuesto para tal fin, esto es, a la cuenta sgtadminclld@notificacionesrj.gov.co. Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.

Aportada la prueba en mención, **REGRESE** inmediatamente el expediente a Despacho para proferir la decisión que en derecho corresponda.

NOTIFÍQUESE el presente auto por estado electrónico, según lo dispone el artículo 201 del CPACA, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

Notifíquese y cúmplase

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



Firmado Por:
Augusto Ramon Chavez Marin
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Oral 5
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: **dced95ea114d29adb385684416e2138332460a4d53f594848b4df9f6676f590e**

Documento generado en 19/07/2022 02:37:19 PM

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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I.: 200

Asunto: Decreta prueba de oficio
Medio de control: Popular
Radicación: 17001-23-33-000-2017-00869-00
Demandante: Javier Elías Arias Idárraga
Demandado: Municipio de Aguadas y Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 027 del 15 de julio de 2022

Manizales, quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022).

Encontrándose el proceso de la referencia a Despacho para Sentencia, el suscrito Magistrado considera necesario decretar de oficio la práctica de la siguiente prueba de carácter documental, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 1º del artículo 213 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

Por la Secretaría de esta Corporación, **OFÍCIESE** al Municipio de Aguadas y al Departamento de Caldas para que en un término no mayor a diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, remita e informe con destino a este proceso, lo siguiente:

Certificado del monto de los ingresos corrientes, de cada una de las vigencias fiscales comprendidas entre los años 1994 y 2022, sin distinguir los ingresos corrientes de libre destinación.

La información requerida deberá ser allegada únicamente al correo dispuesto para tal fin, esto es, a la cuenta sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co. Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.

Aportada la prueba en mención, **REGRESE** inmediatamente el expediente a Despacho para proferir la decisión que en derecho corresponda.

NOTIFÍQUESE el presente auto por estado electrónico, según lo dispone el artículo 201 del CPACA, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

Notifíquese y cúmplase

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



Firmado Por:
Augusto Ramon Chavez Marin
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Oral 5
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: **450171ff3522c762fd4c1e70d33abc4bf8e1e291b135d5495837843201bd5598**

Documento generado en 19/07/2022 02:41:15 PM

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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I.: 199

Asunto:	Concede apelación
Medio de control:	Repetición
Radicación:	17001-23-33-000-2022-00096-00
Demandante:	Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional
Demandados:	Jhon Eider Ramírez Mena Alexander Aguilar Aponte

Manizales, diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022).

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 243 y 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), por su oportunidad y procedencia, **CONCÉDESE** en el efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹, contra el auto proferido por este Tribunal el veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)², que rechazó por caducidad la demanda formulada por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional contra los señores Jhon Eider Ramírez Mena y Alexander Aguilar Aponte.

En firme esta providencia, por la Secretaría de la Corporación, **REMÍTASE** el expediente al Honorable Consejo de Estado, para resolver lo pertinente.

Notifíquese y cúmplase

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado

¹ Archivo nº 14 del expediente digital

² Archivo nº 10 del expediente digital



Firmado Por:
Augusto Ramon Chavez Marin
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Oral 5
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: **f86e460a2e06a6e3aa51029ef0acd4014a89163d3cf5750e5102bd57f9457260**

Documento generado en 19/07/2022 02:28:47 PM

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
SALA PRIMERA DE DECISIÓN
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

Manizales, diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)

RADICACIÓN	17001-23-33-000-2022-00166-00
CLASE	VALIDEZ DE ACUERDO
DEMANDANTE	DEPARTAMENTO DE CALDAS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE LA VICTORIA CALDAS

Procede la Sala Primera del Tribunal de Caldas a decidir sobre la admisión de la demanda presentada por la secretaría jurídica del departamento de Caldas, según delegación efectuada por el señor Gobernador del Departamento –Decreto 0193 del 3 de octubre de 2016-, que ingresó al despacho del ponente el 14 de julio de 2022.

El escrito cuestiona la validez de los artículos 1 y 2 del **Decreto municipal nro. 001 del 04 de enero de 2022** “por medio del cual se modificó el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, artículos 1 y 2 del **Decreto municipal nro. 004 del 14 de enero de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, artículos 1 y 3 del **Decreto municipal nro. 026 del 05 de abril de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, los artículos 1, 2, 3 y 4 del **Decreto municipal nro. 027 del 07 de abril de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, expedidos por el municipio de Victoria – Caldas.

CONSIDERACIONES

La revisión de la validez de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes por su oposición a la Constitución, la ley o una ordenanza, comporta un trámite judicial que tiene como fuente la potestad conferida a los Gobernadores de Departamento otorgada por el artículo 305 constitucional, numeral 10, y desarrollada en los artículos 117 a 121 del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal). Dicha normativa dispone:

ARTICULO 117. *Dentro de los tres (3) días siguientes al de la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al Gobernador del Departamento para su revisión jurídica. La revisión aquí ordenada no suspende los efectos de los acuerdos.*

ARTICULO 118. *Son atribuciones del Gobernador:*

8a. Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez (Artículo 194, ordinal 8o., de la Constitución Política).

ARTICULO 119. *Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.*

ARTICULO 120. *El Gobernador enviará al Tribunal copia del acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcaldes, personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.*

ARTICULO 121. *Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite:*

1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas.

2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días.

3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.

Caso Concreto

Una vez revisada la solicitud, se observa que la misma no cumple con el requisito de oportunidad para la presentación del escrito de validez señalado en el artículo 120 del Decreto 1333 de 1986 y el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de

lo Contencioso Administrativo, toda vez que fue presentado fuera de los 20 días señalados en la ley, como pasa a analizarse.

Conteo de términos

Los decretos municipales nro. **001 del 04 de enero de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, nro. **004 del 14 de enero de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, **Decreto municipal nro. 026 del 05 de abril de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, y el nro. **027 del 07 de abril de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, fueron remitidos todos juntos al Gobernador el día viernes 10 de junio de 2022 vía correo electrónico como se evidencia en el archivo PDF nro. 02 del expediente digital, por lo que los 20 días hábiles consagrados en el Decreto 1333 de 1986 corrieron así: 13 de junio de 2022 (día hábil siguiente a la radicación de los Decretos), 14, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 28, 29 y 30 de junio, 1 de julio, 5, 6, 7, 8, 11, 12 y 13 de julio de 2022, ello en atención a los días feriados del mes de junio y julio de 2022 y a los días de fin de semana.

Según el artículo 119 del Código de Régimen Municipal, los términos en días sin especificación alguna, se refiere a días hábiles.

En este sentido, es preciso citar un pronunciamiento del H. Consejo de Estado¹ respecto del conteo del término. En dicha oportunidad se expresó:

2.5.2. Del procedimiento para la revisión de los actos de los concejos municipales y de los alcaldes

El artículo 119 del decreto ley 1333 de 1986, estableció un plazo de veinte (20) días para que el gobernador remita los actos proferidos por los alcaldes y concejos, al tribunal de lo contencioso administrativo, cuando existan motivos de inconformidad constitucional o legal en contra de aquellos.

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: RAFAEL, FRANCISCO SUÁREZ VARGAS, Bogotá, D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02080-00(AC), Actor: DEPARTAMENTO DE CALDAS, Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Para complementar los plazos que tienen las autoridades competentes que intervienen en el trámite de revisión de los actos de los alcaldes y concejos, el artículo 82 de la ley 136 de 1994, estableció que dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción de los acuerdos municipales, el alcalde los debe remitir al gobernador, pero haciendo claridad de que dicha revisión no suspende los efectos de estos actos administrativos.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se conservó la atribución del Gobernador de «Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes, y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez»².

A su turno, la Corte Constitucional al resolver un juicio de constitucionalidad sobre el artículo 119 del decreto ley 1333 de 1986, señaló que «[...] veinte días son suficientes para que el gobernador analice el contenido de un determinado acuerdo y defina si a su entender es contrario a la Constitución o a la ley, caso en el cual deberá remitirlo al respectivo Tribunal de lo Contencioso para que éste decida sobre su validez; no hacerlo, o hacerlo tardíamente, esto es cuando el acto seguramente ya ha producido efectos, a pesar de tener al menos dudas sobre su concordancia con el ordenamiento jurídico, implicaría transgredir el mandato superior contenido en el artículo 6 de la Constitución [...]»³

2.5.3. Regulación legal del cómputo de los términos en días

En cuanto a las reglas establecidas para contabilizar los términos de una actuación que la ley haya señalado en días, se advierte que desde la expedición de la ley 4ª de 1913, Código de Régimen Político y Municipal, vigente a la fecha, se ha señalado lo siguiente:

ARTICULO 62. COMPUTO DE LOS PLAZOS. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”

[...]

Sobre el particular cabe destacar el razonamiento expuesto por la Sección Primera del Consejo de Estado⁴, en un asunto en el que se discutió sobre la forma de computar los términos en años, meses y días. En aquella oportunidad se indicó el siguiente alcance del tema:

La Leyes procesales, como el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil o el mencionado artículo 118 del Código General del Proceso o el vigente artículo 62 de la Ley 4ª de 1913 o

² Artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia

³ Corte Constitucional C-869 de 1999

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Auto 31 de agosto de 2015. Consejera Ponente, María Elizabeth García González. Radicación: 2015-00155.

Código de Régimen Político y Municipal, permiten que, en tratándose de términos dados en meses o años, que son calendario, cuando éstos finalizan en un día inhábil, se extiendan al día hábil siguiente. Empero, como ya se dijo, ello no se aplica al momento del inicio del conteo del término, como equivocadamente lo asevera la parte actora.

Debe la Sala enfatizar que los términos dados en meses y años, se cuentan conforme al calendario, por lo tanto, finalizan en la misma fecha en que comienzan, excepto, si su vencimiento ocurre en un día inhábil, como ya se explicó; **y difieren de los términos de días y horas, que se entenderán hábiles, a menos de que se establezca lo contrario, por lo tanto es frente a estos últimos que el carácter hábil o inhábil tiene incidencia en el conteo.**

[...]

Lo anterior indica que cuando el término contemplado en la norma está expresado en meses, para su contabilización, no deben ser tenidos en cuenta los días de interrupción de vacancia judicial o los que, por cualquier causa, el Despacho deba permanecer cerrado, como ocurrió en el presente caso, con ocasión del paro judicial.

Sin embargo, en caso de que el término para presentar la acción se venza en los días en que el Despacho Judicial no se encuentre prestando sus servicios, dicho término se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

En igual sentido se ha referido la Corte Constitucional al precisar que los términos procesales no se interrumpen ni se suspenden, excepto cuando expresamente el legislador así lo consagra. A manera de ejemplo la ley 640 de 2001, que establece la suspensión del término de caducidad de los medios de control contencioso administrativo, cuando se radica una solicitud de conciliación extrajudicial, en cuyo evento los términos se reanudan a partir del día hábil siguiente a aquel en el que se expida la certificación de agotamiento del requisito de procedibilidad y opera ministerio de la ley.

También está claro que si el término procesal debe transcurrir en meses o años y su vencimiento se produce durante una vacancia judicial o por el cierre del despacho judicial por cualquier causa, el acto procesal se debe cumplir el primer día hábil siguiente a cuando ha cesado alguna de las anteriores situaciones.

Pero si el término se ha establecido en días, allí si tiene incidencia que sean hábiles para su contabilización. (...)

Para este Tribunal no existe duda respecto de la fecha de radicación de la demanda a la ventanilla virtual dispuesta por la oficina judicial de Manizales para tal efecto, esto es 14 de julio de 2022, en tanto la misma figura en el acta de reparto que obra en el archivo PDF nro. 01 del expediente digital, así como en el programa informático Justicia Siglo XXI. La anterior información se corrobora igualmente al revisar los anexos del escrito de demanda.

Se debe tener en cuenta que, el numeral 1 del artículo 121 del Código de Régimen Municipal, previó que *"Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días"*, lo que permite inferir a este Juez plural que, si la solicitud no cumple con las exigencias de la regulación especial, como aquella referida a la remisión del Acuerdo y la solicitud de invalidez dentro de un plazo específico, el juez contencioso administrativo debe abstenerse del conocimiento de dicho asunto y lo procedente es rechazar la demanda por falta de cumplimiento de requisitos legales.

Ahora, la H. Corte Constitucional⁵ ha expresado en relación con la solicitud de validez, que dicho trámite *"es el propio de un proceso público, breve y sumario, en el cual se realiza por el competente tribunal de lo contencioso administrativo un control de constitucionalidad y de legalidad sobre un acto administrativo proferido por un concejo municipal, en la forma de acuerdo. Es realmente un juicio que se hace directamente a éste con el fin de determinar su conformidad con la Constitución"*. Esa consideración refuerza la consecuencia de rechazo de la demanda ante la ausencia de radicación del escrito de validez en el término establecido en la norma que regula este trámite, ya que lo pretendido por el legislador es la valoración judicial ágil del acto administrativo vigente, con presunción de legalidad y respecto del cual se quiere que los efectos, en caso de invalidez, no se extiendan más allá del periodo de tiempo dispuesto para el trámite judicial de única instancia.

El mismo propósito ágil, sumario y de única instancia del trámite de invalidez, impide a esta Corporación emitir órdenes para que se adecuen las pretensiones de la demanda a otro medio de control, pues como se advierte en el examen del escrito de demanda y anexos, la finalidad de las solicitudes del Departamento de Caldas gira en torno a la validez de los acuerdos emitido por la Alcaldía de la Victoria – Caldas.

Sumado a lo anterior, y ante la naturaleza jurídica de acto administrativo general que caracteriza a la disposición cuya validez se discute, la Sala infiere que en cualquier tiempo la entidad territorial demandante u otra persona (natural o jurídica) puede solicitar la nulidad de dichos actos administrativos en los términos del artículo 137 del CPACA, lo que garantiza el acceso a la administración de justicia.

En síntesis, considera este Tribunal que al no cumplirse por el Departamento de Caldas el requisito establecido en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen

⁵ Sentencia T-201 de 2000.

Municipal), respecto del término para remitir los decretos municipales **nro. 001 del 04 de enero de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, **nro. 004 del 14 de enero de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, **Decreto municipal nro. 026 del 05 de abril de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, y el **nro. 027 del 07 de abril de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, la demanda deberá ser rechazada.

Por lo anterior, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas,

RESUELVE

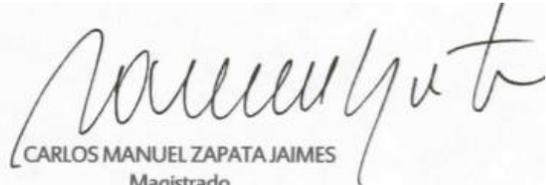
PRIMERO: RECHAZAR por ausencia de cumplimiento del término legal establecido en el artículo 119 de Decreto 1336 de 1986, la demanda presentada por la secretaría Jurídica del Departamento de Caldas, en ejercicio de la delegación efectuada por el señor Gobernador del Departamento, mediante la cual se cuestiona la validez de los artículos 1 y 2 del **Decreto municipal nro. 001 del 04 de enero de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, artículos 1 y 2 del **Decreto municipal nro. 004 del 14 de enero de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, artículos 1 y 3 del **Decreto municipal nro. 026 del 05 de abril de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, los artículos 1, 2, 3 y 4 del **Decreto municipal nro. 027 del 07 de abril de 2022** “por medio del cual se modifica el presupuesto de la presente vigencia 2022 Decreto de Liquidación nro. 145 del 31 de diciembre de 2021”, expedidos por el municipio de Victoria – Caldas, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: SE RECONOCE personería jurídica al abogado **JOSÉ RICARDO VALENCIA MARTÍNEZ**, con cedula de ciudadanía 16054.083 y T.P 122.387 del CSJ, para actuar en nombre y representación del Departamento de Caldas, en los términos y para los fines del poder a él conferido.

TERCERO: Ejecutoriado este auto, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

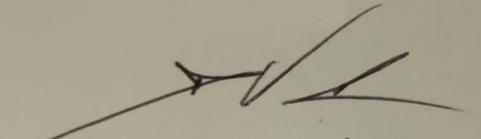
Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión, celebrada el 19 de julio de 2022, conforme Acta nro. 041 de la misma fecha.



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN
Magistrado



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
ESTADO ELECTRÓNICO

Notificación por Estado Electrónico nro. 127 del 21 de julio de 2022

17001-23-33-000-2018-00593-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecinueve (19) de JULIO de dos mil veintidós (2022)

A.I. 268

Previo a decidir sobre el decreto de las pruebas solicitadas en el incidente de desacato promovido por la señora **ALBA MARINA BETANCOUR** dentro del proceso que inició en acción popular contra el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** y la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS-**, por la Secretaría de la Corporación, **OFÍCIESE** al señor **PERSONERO DE MANIZALES**, para que, en su calidad de auditor designado para vigilar el cumplimiento del pacto, se sirva rendir un informe en el cual describa la situación actual del sector objeto de la presente acción popular, conforme a cada una de las gestiones encomendadas tanto al **MUNICIPIO DE MANIZALES** como a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS** en la audiencia de pacto de cumplimiento. Tal informe deberá ser presentado en el lapso de diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva.

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA

Magistrado Ponente

17-001-23-33-000-2019-00585-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: **AUGUSTO MORALES VALENCIA**

Manizales, quince (15) de JULIO de dos mil veintidós (2022)

S. 106

La Sala 4ª de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados **AUGUSTO MORALES VALENCIA**, quien la preside, **AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN** y **PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**, procede a dictar sentencia dentro del medio de control de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** promovido por los señores **ALBERTO VALENCIA GAVIRIA**, **WILMAR ARENAS DE LA PAVA** y **JORGE WILSON ARENAS DE LA PAVA** contra la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS**, el **MUNICIPIO DE MANIZALES** y el **CONCEJO DE MANIZALES**, trámite en el cual actúan en calidad de vinculados los señores **CLARA INÉS PINILLA ZULUAGA** y **CARLOS ALBEIRO RAMÍREZ HENAO**.

ANTECEDENTES

Los accionantes, con escrito que obra a folios 1 a 12 del cuaderno principal, solicitan se adopten medidas jurídicas, administrativas, presupuestales, financieras, técnicas, políticas e institucionales, con el fin de que se revoquen (sic) los siguientes actos administrativos: Acuerdo 819 de 23 de mayo de 2013 ‘por el cual se dio trámite a una revisión extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial’, y Decreto 602 de 6 de diciembre de 2016 ‘por el cual el Alcalde autorizó el funcionamiento de una escombrera en el sector de ‘Las Peñas’. Lo anterior al considerar que se expidieron con violación del debido proceso señalado en la ley para el trámite de Planes de Ordenamiento Territorial.

Como consecuencia de lo anterior, solicitan los actores populares:

- Se proceda a la clausura o a la suspensión de toda actividad de depósito de escombros y residuos procedentes de excavaciones o similares, en dos sitios

puntuales, y, posteriormente, se desarrollen programas de reforestación y regeneración de esta ladera a su vocación natural;

- Otorgar un plazo al **MUNICIPIO DE MANIZALES** para que acredite ante la Junta de Acción Comunal del Barrio Villapilar, los estudios que se adelantaron para viabilizar el uso del suelo de Las Peñas como escombrera municipal, y explique cómo se superaron las limitantes de la falla geológica que caracteriza el sitio como zona inestable;
- Ordenar a **CORPOCALDAS** que, con acompañamiento del Ministerio Público y en audiencias públicas, oriente a la comunidad sobre los estudios técnicos adelantados, y de claridad sobre el impacto ecológico que tendrá la intervención de la ladera como escombrera y el riesgo de desastre que la misma representa para los asentamientos humanos que existen en la zona alta del lugar.
- Se establezca un sistema de seguimiento y monitoreo al comportamiento de los residuos depositados en los dos puntos donde se está realizando la disposición de escombros en la ladera, a fin de prevenir posibles deslizamientos en la época de lluvias;
- Se integre un comité de verificación que garantice el cumplimiento de las órdenes que se den a través del fallo de la presente acción constitucional.

CAUSA PETENDI

Como fundamento de sus pretensiones, manifiestan los actores populares que desde agosto del año 2011 pusieron en conocimiento del **MUNICIPIO DE MANIZALES** y de **CORPOCALDAS** una actividad de depósito de escombros y material residual en el sector Las Peñas o Livonia, ladera sobre la quebrada Olivares, a un costado de la antigua vía a Arauca, sin que en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente a la fecha estuviera establecido tal propósito para el lugar.

Señalan los accionantes que la Oficina de Control Urbano del Municipio de Manizales les comunicó mediante oficio de octubre de 2011, que la Curaduría Primera Urbana había expedido la licencia 0089-2-2011 del 10 de junio de 2011

que autorizaba a ‘Inversiones MO y Cía. S. en C.A.’ para un movimiento de tierras. Reprocharon que ni el **MUNICIPIO DE MANIZALES** ni **CORPOCALDAS** intervinieron en la situación, a pesar de que los residuos estaban cubriendo una fuente hídrica, y de que el POT no había definido para el lugar la vocación de escombrera.

Exponen que en procura de ajustar la situación y, en una flagrante violación del proceso establecido en la Ley 388 de 1997 para el trámite de revisión y ajuste del POT, el **CONCEJO DE MANIZALES** expidió el Acuerdo 819 del 23 de mayo de 2013, con el cual adicionó un párrafo al artículo 12 del Acuerdo 663 de 2007, otorgando autorización al **MUNICIPIO DE MANIZALES** para “...determinar la localización de escombreras nuevas en el Plan de Ordenamiento Territorial” sic.

En sentir de los actores populares, el modo en cómo dispuso tal facultad, omitió el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, así como la participación ciudadana, la concertación y las audiencias de trámite establecidas en la mencionada ley 388 de 1997. Tal vicio, aseguran los demandantes, se materializó con la expedición del Decreto 602 del 06 de diciembre de 2016, con el cual se permitió el funcionamiento de una escombrera en el sector Las Peñas de la antigua vía a Arauca.

Adicional a dicha escombrera, sostienen los demandantes, se estableció un segundo depósito de residuos 200 metros antes de Las Peñas, pese a que el sector se caracteriza por un anuncio de “Zona Geológicamente Inestable”, que tiene en su parte superior –como corona del talud– las vías que rodean el Barrio Villapilar; por modo consideran que su funcionamiento introduce unos elementos de riesgo que pueden generar un desastre al modificar la mecánica de los suelos, tal como lo indica la cartografía del POT Urbano 2017-2031.

Advierten que esta ladera está clasificada con alto riesgo de deslizamiento y que una de las estructuras hídricas que alimentan la quebrada ‘Olivares’ está siendo sepultada bajo los escombros que allí se depositan, sin que se hayan realizado análisis de los riesgos concomitantes; ello sumado a que el polvo que se levanta con ocasión de la disposición de escombros, está generando perturbaciones en la salubridad pública, puesto que dichas partículas están trasladándose hasta las viviendas ubicadas en la parte superior del lugar.

Finalmente reprocharon que, con ocasión del requerimiento previo a la interposición de la demanda, el **CONCEJO DE MANIZALEZ** les informara que la escombrera fue aprobada en el POT tramitado mediante el Acuerdo 0958 del 02 de agosto del año 2017, pues consideran que ello no sana la infracción que se cometió en el trámite especial, sin considerar los riesgos que introduce la ubicación de la escombrera en la ladera respecto de la seguridad de la comunidad del Barrio Villapilar, pues reiteran que su ejecución carece de estudios previos y vulnera las prohibiciones en materia de ocupación del suelo y disposición de escombros.

II. DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS

La parte actora acusa como vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al equilibrio ecológico, a la prevención de desastres técnicamente previsibles y a la realización de desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas; consagrados en los literales b), c), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, respectivamente, siendo éstos:

- “b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico (...);
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- m) 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;

(...)”

III. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y VINCULADAS

El **MUNICIPIO DE MANIZALES** se pronunció con escrito obrante de páginas 135 a 164 del cuaderno principal, oponiéndose a la totalidad de las pretensiones, pues considera que no ha vulnerado ni puesto en peligro por acción u omisión los derechos colectivos invocados, en la medida que, no solo el Plan de Ordenamiento

Territorial es legítimo y cumplió con el lleno de los requisitos indicados en la ley para la expedición del acuerdo municipal respectivo, sino también porque las actividades realizadas por la escombrera no configuran ningún riesgo para los habitantes y edificaciones del sector.

Como razones de la defensa adujo que, aunque la parte actora pretende que se revoquen los actos administrativos que se expidieron permitiendo el depósito de escombros y material residual en el sector de Las Peñas, el acuerdo que permitió la creación de la escombrera no solo contó con los conceptos y estudios técnicos requeridos, sino que además estuvo precedido de los pertinentes mecanismos de participación ciudadana.

De igual modo, indicó que la Unidad de Gestión del Riesgo del **MUNICIPIO DE MANIZALES** efectuó una verificación visual de la zona, y determinó, en su momento, que hallaba la zona en un riesgo inminente a raíz de las actividades de la escombrera, pues, según el informe emitido por la Secretaría de Medio Ambiente, venía cumpliendo con todos los requisitos de ley para su funcionamiento; y que, en virtud de ello el Acuerdo Municipal N° 0958 del 02 de agosto de 2017 acogió la Escombrera ‘Las Peñas’, en su artículo 190, como parte de las escombreras del suelo rural en beneficio del interés colectivo.

Finalmente, propuso como medios exceptivos los que denominó ‘ESCOGENCIA DE UNA VÍA PROCESAL INADECUADA PARA LA OBTENCIÓN DE LAS PRETENSIONES’, en tanto que los oficios aportados por el ente territorial evidencian que la escombrera no causa ningún problema a la comunidad; ‘INEXISTENCIA DE PRUEBA DE LOS HECHOS QUE CONSTITUYEN PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS’, toda vez que aunque la carga de la prueba corresponde a la parte demandante, ésta solo indicó los hechos cuya protección reclama, sin aportar ningún elemento probatorio para demostrar idónea y válidamente el daño, la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos invocados; ‘IMPROCEDENCIA DEL TRÁMITE DE UN ACCIÓN CONSTITUCIONAL -MEDIO DE CONTROL PROTECCIÓN A LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS PARA MODIFICAR ASUNTOS RELACIONADOS CON OBRA PÚBLICA’; ‘LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA’, manifestando que la actuación de la Administración Municipal frente a las escombreras se ha regido por los mandatos constitucionales, legales y

el resto de normas establecidas en el POT, contando con el acompañamiento permanente de CORPOCALDAS como autoridad ambiental.

Por su parte **CORPOCALDAS**, con escrito obrante de páginas 265 a 293 del cuaderno principal, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, arguyendo que la entidad ha realizado múltiples visitas a la escombrera ‘Las Peñas’ y ha encontrado que, de realizarse de manera técnica el lleno y respetando la faja forestal protectora, no se generaría riesgo para las personas asentadas en el Barrio ‘Villapilar’, pues la escombrera se ajusta a la normatividad ambiental y al desarrollo de las actividades necesarias para una adecuada operación, en el marco de las recomendaciones realizadas por la misma Corporación.

En virtud de tales argumentos, propuso como excepciones las que denominó ‘FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA Y COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL MUNICIPIO DE MANIZALES EN LA CONFORMACIÓN DE ESCOMBRERAS’, pues, de conformidad con el artículo 3° de la Resolución 541 del 14 de diciembre de 1994, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, le corresponde al municipio la selección de los lugares para la ubicación de las escombreras municipales, así como el análisis del entorno para la definición de las medidas de mitigación y manejo para disminuir los impactos ambientales, y garantizar el adecuado manejo de aguas, la estabilidad del depósito y la restauración paisajística; ‘FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA Y COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL MUNICIPIO DE MANIZALES PARA EL MANEJO, TRANSPORTE Y CONTROL DE ESCOMBROS’, exponiendo que conforme al Decreto 1713 de 2002 la competencia recae exclusivamente en el Municipio de Manizales; ‘AUSENCIA DE TRANSGRESIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y CUMPLIMIENTO INTEGRAL Y DILIGENTE DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS POR LA LEY A LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA Y REGIONAL DE CALDAS-CORPOCALDAS, EN ATENCIÓN A SU ÓRBITA DE COMPETENCIA’, en tanto la entidad ha cumplido con las obligaciones que legalmente le corresponden, prestando su asesoría técnica y verificando que no exista afectación ambiental; ‘INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN’, teniendo en cuenta que dentro de las pretensiones de los actores populares está la revocatoria de actos administrativos, acción que le está vedada al juez constitucional, por no resultar de su competencia.

El **CONCEJO DE MANIZALES** con escrito visible de páginas 433 a 446 del cuaderno principal, solicitó su desvinculación de la acción por considerar que las órdenes

que pudiesen llegar a impartirse no hacen parte de su órbita funcional. Así mismo se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por considerar que las mismas carecen de fundamento y son contrarias a la realidad, pues ha actuado conforme a las competencias constitucionales y legales en todo lo relacionado con la aprobación del Acuerdo 819 de 2013, por lo que no existe vulneración de derechos colectivos en los términos planteados en el medio de control.

De esta manera, propuso como excepciones las siguientes: ‘HABÉRSELE DADO A LA DEMANDA EL TRÁMITE DE UN PROCESO DIFERENTE AL QUE CORRESPONDE’, pues la acción pretende la revocatoria de actos administrativos y ésta se solicita a través de una acción diferente a la popular; ‘FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA’, por considera que entre sus funciones no existen aquellas relacionadas con el control, manejo y/o funcionamiento de las escombreras de la ciudad, verificación de cumplimiento de las condiciones ambientales, ni adopción de medidas de prevención frente a eventuales desastres; ‘EL CONCEJO DE MANIZALES CUMPLIÓ CON SUS OBLIGACIONES LEGALES Y CONSTITUCIONALES EN EL TRÁMITE, DEBATE Y APROBACIÓN DEL ACUERDO 819 DE 2013’, recalcando que el trámite se ajustó al debido proceso, y no vulneró ningún derecho particular ni colectivo, sin que pueda alegarse que los actos administrativos surgidos a la vida jurídica con ocasión del pluricitado acuerdo contengan algún vicio de forma o se hayan expedido de manera irregular; e ‘INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA POR PARTE DEL CONCEJO DE MANIZALES’, en tanto los accionantes están en la obligación de probar los hechos alegados en la demanda, debiendo ser sus afirmaciones cuidadosas y acordes con la realidad.

TRÁMITE DE VINCULACIÓN

Con proveído datado el 14 de enero de 2021, el Despacho del suscrito Magistrado Ponente de esta providencia requirió al Municipio de Manizales para que allegara información sobre la persona natural o jurídica que tiene la titularidad del bien donde opera la escombrera ubicada en el sector de ‘Las Peñas’ -antigua vía a ‘La Cabaña’, así como el responsable de la operación de la misma.

Dicho requerimiento fue atendido con memorial que obra a fl. 301 del cuaderno principal, en el cual se informó que la señora INÉS PINILLA ZULUAGA se ha

identificado como propietaria del inmueble en diversos trámites administrativos, y que el señor CARLOS ALBEIRO RAMÍREZ HENAO, es quien se ha encargado de la operación de la escombrera.

Así pues, con proveído datado el 23 de abril del año inmediatamente anterior, se dispuso la vinculación procesal de la señora INÉS PINILLA ZULUAGA y del señor CARLOS ALBEIRO RAMÍREZ HENAO, y se les concedió un término de 10 días para pronunciarse sobre los hechos y pretensiones de la demanda, conforme a los artículos 22 y 23 de la Ley 472 de 1998.

Según constancia de 28 de mayo de 2021 /visible en el PDF N° 3 del expediente digitalizado/, el auto que ordenó la vinculación fue notificado el 11 del mismo mes. No obstante, los vinculados guardaron silencio en esta oportunidad procesal.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El **MUNICIPIO DE MANIZALES** presentó escrito de alegatos /PDF N° 46/, insistiendo en su oposición a las pretensiones formuladas, en tanto la entidad no ha vulnerado derechos colectivos. En este sentido consideró que los demandantes no cumplieron con su deber de demostrar los supuestos fácticos, a pesar de ser suya la carga probatoria.

Así mismo, expuso que, tal como quedó demostrado con los informes técnicos aportados, la administración municipal ha adoptado todas las medidas técnicas, administrativas y presupuestales tendientes a la verificación y seguimiento para el cumplimiento y adecuado funcionamiento de la escombrera, por ser este un proyecto que tuvo aprobación oportuna tras la revisión de los estudios y diseños de carácter geológico, geomorfológico e hidrológico, en el marco de los requisitos previamente establecidos para su inclusión en el POT.

En ese sentido, reiteró que la modificación del POT para la implementación de la escombrera es legítima, al paso que no es cierto que las actividades que se realizan en su interior afectan la salud de los habitantes del sector. Sobre este punto precisó que en la última visita de seguimiento que se realizó en la zona, quedó en evidencia que la operación de la escombrera sigue suspendida por voluntad de los

operadores, pues las condiciones climáticas de la ciudad promueven la acumulación de humedad en el material, lo que no permite trabajar en las adecuaciones para la conformación del terraceo.

Colofón de lo anterior, señaló que una vez se retomen las actividades, se debe asegurar que las aguas lluvias y de escorrentía sean conducidas a las líneas de drenaje más cercanas, y se realicen obras de contención y de adecuación de terrazas a medida que avance la actividad de disposición o acumulación.

A su turno, **CORPOCALDAS** presentó escrito de alegatos visible en el PDF N° 51, y explicó que ha realizado múltiples visitas a la escombrera, encontrando que de realizarse de manera técnica el lleno y respetando la franja forestal protectora, no se generaría un riesgo para las personas asentadas en Villapilar. No obstante, reiteró que la competencia en el manejo de las escombreras recae sobre la autoridad municipal.

También se refirió a lo expuesto por el geólogo **JONY ALBEIRO ARIAS ORTEGÓN** durante la práctica de pruebas, manifestando que sus declaraciones merecen toda la credibilidad por tratarse de conocimientos especializados en la materia y por estar respaldadas con el soporte documental que hace parte del plenario y que da cuenta de las numerosas visitas realizadas por parte de la corporación a la escombrera, en las cuales se determinó la viabilidad, legalidad y suficiencia técnica de la zona de depósito.

Por ello consideró que se encuentra probado en el proceso que actualmente hay una adecuada operación y manejo ambiental de las obras, y destacó que frente a las irregularidades encontradas en algunas visitas, se procedió a su reporte al Municipio de Manizales para lo de su cargo, sin que se haya observado violación alguna sobre los derechos colectivos invocados, siendo la autoridad municipal la única competente para, en un eventual caso, ordenar la suspensión de la actividad de la escombrera.

Finalmente reiteró que no existe acreditación por parte de los actores populares, de la ilegalidad del establecimiento de la escombrera, ni de los supuestos riegos para la seguridad de los habitantes de la zona con su funcionamiento.

Seguidamente, el **CONCEJO DE MANIZALES /PDF N° 53/** reprochó las aseveraciones realizadas por los actores populares respecto del incumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en el trámite de aprobación del Acuerdo Municipal No. 819 de 2013, pues asegura que la gestión se circunscribió de manera estricta a los deberes que por ley estaba llamado a acatar.

Como sustento de ello, se refirió a los anexos que sirven de soporte a dicho acto administrativo, consistentes en los conceptos técnicos que dan cuenta de la solidez de la actuación. Así mismo, señaló que el acuerdo discutido goza de presunción de legalidad, por lo que el único proceso a través del cual puede debatirse su validez es la acción de nulidad, siendo improcedente la acción popular desde esta perspectiva.

VII. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador Judicial emitió concepto que obra en el PDF N° 49 del expediente digitalizado, explicando, a modo de introducción, que conforme a lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 144 del C/CA, el juez de la acción tiene vedada la atribución de revocar actos administrativos.

De la misma manera, respecto de la segunda pretensión, consideró que la misma debe ser rechazada, pues la presunción de legalidad de los actos administrativos lleva a entender que el acuerdo fue expedido válidamente, máxime porque no reposan en el expediente pruebas que demuestren lo contrario; al paso que los diferentes informes técnicos emitidos tras las visitas realizadas a la escombrera, no evidencian la existencia de riesgo grave o inminente frente a los derechos colectivos, de modo tal que no se justifica la adopción de la medida de clausura general de la escombrera, o la suspensión de toda actividad y la reforestación de la ladera.

Sin embargo, el señor agente del Ministerio Público señaló que en los informes se ha enlistado una serie de recomendaciones técnicas para asegurar que la operación se ajuste a la concertación realizada con la autoridad ambiental, en respeto del diseño aprobado por el Municipio de Manizales, con lo que el propósito ha de ser el de continuar con las actividades de seguimiento y vigilancia a través de la

Secretaría de Medio Ambiente.

Por lo anterior, sugirió acoger las pretensiones tercera, cuarta y quinta de la acción, con algunos ajustes, de modo tal que el proyecto continúe ejecutándose bajo vigilancia estricta, para que puedan adoptarse medidas y acciones para evitar riesgos futuros para la comunidad.

CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

La acción popular tuvo su consagración constitucional en nuestro país desde 1991, y fue aplicada a partir de agosto de 1999 mediante la Ley 472 de 1998; constituyéndose en un valioso mecanismo para la defensa de los derechos e intereses de la comunidad, sin que para instaurarla se exija la intermediación de profesionales del derecho, salvo casos excepcionales señalados por la ley. Su trámite es breve, especial, preferencial y gratuito, en un principio; no requiere agotamiento de ningún tipo y se puede dirigir no sólo contra entidades públicas, sino también contra particulares.

El mecanismo de la acción popular se encuentra contemplado en el artículo 88 de la Carta Política, el cual dispone en su inciso primero,

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”.

El parcialmente reproducido precepto constitucional fue desarrollado por la ya citada Ley 472 de 1998, que en su artículo 2º establece que las acciones populares “son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”; y que, “se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el

peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

Por su parte, el artículo 4° de la misma normativa menciona, a manera enunciativa, algunos derechos colectivos que se pueden reclamar o defender mediante la acción Popular; a su turno el artículo 12 prevé quiénes son los titulares de las acciones populares, determinando que además de (todas) las personas naturales o jurídicas, lo son también las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o similares; las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia; el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros distritales y municipales; los Alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos.

PROBLEMAS JURÍDICOS

Los problemas jurídicos a dilucidar son los siguientes:

- ✓ *¿Es procedente la acción popular cuando la presunta vulneración de derechos colectivos involucra actos administrativos?*

- ✓ *¿Se encuentra demostrada la vulneración de los derechos colectivos enlistados en los literales b), c), l) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, como consecuencia de la operación de la escombrera Las Peñas?*

(I)

DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR CUANDO LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS INVOLUCRA ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como quiera que la presunta vulneración de derechos colectivos involucra en el *sub lite* actos administrativos, es pertinente revisar lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 144 del C/CA, el cual, al aludir al medio de control en comento, señala:

“Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que, en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos”
/Resaltado fuera de texto/.

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado¹ ha pregonado la procedencia de la acción popular cuando está de por medio el contenido de dichos actos, siempre que el mecanismo judicial se dirija exclusivamente a proteger derechos colectivos amenazados o transgredidos, así:

“(…) el análisis del acto que afecta un derecho o interés de naturaleza colectiva no es el mismo cuando se realiza mediante la acción popular que cuando se hace a través de la acción contenciosa administrativa, dado que mientras que en el primero se hace un estudio constitucional del derecho o interés presuntamente amenazado o vulnerado, en el segundo se coteja el acto administrativo con la disposición que la fundamenta o sustenta, sin examinar el derecho colectivo, porque el objeto de la acción ordinaria es exclusivamente la defensa de la legalidad (...) Así, como consecuencia del estudio de legalidad del acto

¹ Al respecto, ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 10 de marzo de 2016, Rad. 54001-23-33-000-2012-00131-01 (AP), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 19 de agosto de 2010, Rad. 68001-23-15-000-2004-00848-02(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 8 de julio de 2010, Rad. 47001-23-31-000-2003-01046-02(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 19 de noviembre de 2009, Rad. 17001-23-31-000-2004-01492-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

demandado por medio de la acción ordinaria, el juez de instancia puede llegar a decretar la nulidad del mismo, contrario sensu, en la acción constitucional sólo se puede simplemente ordenar la suspensión de su ejecución o aplicación, porque, se repite, a través de ella no se define la legalidad de aquellos, por no ser su procedimiento natural ni específico (...)². /Resalta la Sala/.

Por tanto, ante este panorama y bajo la óptica que se precisa, la Sala de Decisión considera viable emprender el estudio de la supuesta transgresión de las garantías colectivas planteadas en el *sub lite*, pues, si bien los actos administrativos no se pueden anular a través de esta acción constitucional, sí es posible adoptar medidas para evitar la amenaza o la violación de los derechos, en caso de que dicha vulneración se encuentre demostrada.

(II)

DE LOS DERECHOS COLECTIVOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS

La parte actora acusa como vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al equilibrio ecológico, a la prevención de desastres técnicamente previsibles y a la realización de desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, consagrados en los literales b), c), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

En relación con la moralidad administrativa, el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ha aproximado a su conceptualización indicando que se trata de la justificación de la conducta de quien ejerce la función pública vista desde una perspectiva de su sujeción a las normas legales que deben servir de fundamento a sus actuaciones, y su transgresión surge “(...) cuando se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales

² Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 19 de agosto de 2010, Rad. 68001-23-15-000-2004-00848-02(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública (...)”³, y por lo tanto, “(...) para que pueda hablarse de vulneración a tal derecho colectivo, debe existir necesariamente una transgresión al ordenamiento jurídico, además de otros elementos adicionales, porque no toda ilegalidad atenta contra dicho derecho, debiendo probarse también la mala fe de la Administración y la vulneración a otros derechos colectivos”⁴ /Resalta el Tribunal/.

De conformidad con lo anterior, y pese a que la acción popular no es el mecanismo judicial idóneo para revisar la legalidad de los actos administrativos cuestionados, sí es preciso decir que la observación *prima facie* de los Decretos 0819 del 23 de mayo de 2013 “*Por el cual se hace una revisión excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales, Acuerdo Nro. 508 del 12 de octubre de 2001, modificado mediante Acuerdo Nro. 573 de 2003 y Nro. 663 de 2007*”⁵ y 0602 del 06 de diciembre de 2016 “*Por el cual se determina la localización de una escombrera nueva en el Plan de Ordenamiento Territorial*”⁶ no evidencia una inobservancia grosera, arbitraria o alejada de todo fundamento legal que, aunada a una demostración de mala fe de parte de la administración municipal, sustente una transgresión al ordenamiento jurídico en desmedro de la moralidad administrativa.

Ahora bien, los literales c), l) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 han estipulado prerrogativas y deberes frente a:

“c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 12 de agosto de 2010, Rad. 63001-23-31-000-2005-01898-01(AP); C.P. Maria Claudia Rojas Lasso (También ver: Sentencia de 25 de mayo de 2006, Expediente No. 2004-00385, Actor Víctor José Hernández Mercado. C.P. Ruth Stella Correa Palacio).

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia del 6 de septiembre de 2001, Consejero Ponente Jesús María Carrillo, Actor: Jorge A. Piedrahita Aduen, Exp. AP 163.

⁵ Archivo digital '01-Cuaderno 1', págs. 171-177.

⁶ Archivo digital '01-Cuaderno 1', págs. 39-46.

los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

(...)

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

m) 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;

(...)” /Resalta el Tribunal/.

Respecto de tales derechos, la parte actora afirma se viene registrando una vulneración como consecuencia de las actividades realizadas durante la operación de la escombrera “Las Peñas”. No obstante, las pruebas practicadas a lo largo del proceso han dado cuenta de que tanto el **MUNICIPIO DE MANIZALES** como **CORPOCALDAS**, vienen realizando un seguimiento permanente a la actividad de depósito en garantía del desarrollo sostenible, la preservación y restauración del medio ambiente, y la prevención de desastres mediante la disminución de los riesgos, teniendo presente la necesidad permanente de ofrecer seguridad a los habitantes del sector.

En este sentido, dentro de las pruebas allegadas al trámite se destacan las siguientes:

✓ La **SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE**, de acuerdo a sus competencias en punto al seguimiento sobre el funcionamiento de las escombreras habilitadas y en operación del Municipio de Manizales, emitió concepto técnico el 3 de marzo del año en curso visible en el PDF N° 47. En dicho informe, aseguró haber realizado

visita de seguimiento a la escombrera 'Las Peñas', y consignó que la operación y la recepción de material se encuentran suspendidas por voluntad de los operadores, pues las condiciones climáticas han facilitado la acumulación de humedad en el material, lo que impide trabajar en las adecuaciones para la conformación del terraceo. Así mismo, el informe consigna que en el proceso de desarrollo inicial de la escombrera se construyeron los filtros perimetrales y centrales, y que, de momento, no se observan empozamientos de agua ni surcos marcados por las aguas superficiales, situación que permite concluir que las pendientes y cunetas están funcionando adecuadamente, al igual que el muro de contención.

Dicho concepto señala, además, que los operadores de la escombrera allegaron a los planos de planta, con diseño de perfiles y obras hidráulicas, junto con un análisis de estabilidad de la escombrera, y que tales documentos permiten establecer que la zona no presenta inestabilidad actual, por lo que, para el momento en el que se retomen las actividades, debe garantizarse que las aguas lluvias y de escorrentía sean conducidas a las líneas de drenaje más cercanas, y deben realizarse obras de contención y adecuación de terrazas a medida que avance la actividad de disposición o acumulación.

✓ Milita en el expediente el oficio 2021-IE-00022138 expedido por **CORPOCALDAS** el 05 de septiembre del año 2021, como respuesta a la prueba de oficio decretada por el Despacho. Consta en este documento que, a través de oficio con radicado No. 2015-EI-00013550 del 12 de noviembre de 2015, la **ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE MANIZALES** solicitó la concertación en asuntos ambientales de una escombrera ubicada en el predio con ficha catastral No. 17001000100200111000, perteneciente a la señora **CLARA INÉS PINILLA ZULUAGA**. Lo anterior de conformidad con el Acuerdo Municipal 0819 del 23 de mayo de 2013.

Seguidamente, da cuenta el documento de las visitas técnicas que se realizaron previas a la concertación de asuntos ambientales en lo referente a la escombrera, misma que fue suscrita mediante acta el día 23 de septiembre de 2016. De igual manera, se relacionan las visitas realizadas por el Grupo de Biodiversidad y Ecosistemas de **CORPOCALDAS**, y en las cuales se consignó que evidencia la existencia de drenajes y humedales al interior de la zona, y destaca la necesidad

del cumplimiento de las determinantes ambientales, de conformidad con la guía establecida para las escombreras.

En punto a la situación actual de la zona, señala el informe que en visita efectuada el 11 de agosto de 2021 se pudo evidenciar que la escombrera 'Las Peñas' se encuentra en la fase final del proceso de conformación, y que, de momento, no está recibiendo material. Así mismo refiere que, aunque a la fecha no se ha sobrepasado el polígono aprobado para disposición de residuos, los flujos de materiales en temporada de lluvias sí han excedido los límites establecidos, lo que ha generado procesos de inestabilidad, con disposición de materiales sobre dos humedales, dos nacimientos identificados en el año 2016, y sobre áreas forestales protectoras de los cuatro drenajes, afectando 300 metros cuadrados de vegetación nativa por fuera del polígono definido para el desarrollo del proyecto.

Ahora bien, respecto del muro de contención, expone que éste viene funcionando de manera adecuada y que no se evidencian procesos de remoción en masa de tipo profundo, ni asentamientos o agrietamientos del terreno; también recalca que los procesos de inestabilidad relacionados corresponden a desplazamientos superficiales favorecidos por el inadecuado manejo de aguas lluvias y la inadecuada disposición de los materiales en la parte alta.

Finalmente, refiere que se observa un incumplimiento respecto de la restricción de mezclar los escombros con otros residuos conforme a la Resolución 541 de 1994, pues evidencia que a lo largo del lleno realizado, se permitió la disposición de residuos plásticos, textiles y especiales, sin que se efectuase el ejercicio previo de selección de materiales por tipo.

✓ Obra en el cartulario el oficio UGR 1956-21 /PDF N° 14/ expedido por la **UNIDAD DE GESTIÓN DEL RIESGO del MUNICIPIO DE MANIZALES** el 03 de agosto del año 2021, como respuesta a la prueba de oficio decretada por el Despacho. Tal documento hace constar que se realizó visita de inspección ocular a la escombrera el 2 de agosto del año 2021, y que tal visita permitió advertir que el depósito se encontraba aparentemente estable, sin señales indicativas de inestabilidad del terreno, y que la ladera perimetral se encontraba en buenas condiciones, sin fisuras o grietas de tensión. También, señala el informe que, para el momento de

la visita, el servicio de la escombrera se encontraba suspendido, y en desarrollo de labores concernientes al esparcimiento de tierra y adecuación de terrazas.

Este documento cierra con un acápite de recomendaciones relativas al manejo de aguas, la construcción de obras de contención y confinamiento, y la adecuación de terrazas, destacando que todas ellas deben realizarse conforme a las disposiciones que se establecieron en el diseño de la escombrera.

✓ Por su parte, la **PERSONERÍA DE MANIZALES** allegó informe datado del 29 de julio de 2021 /PDF N° 16/, al cual adjuntó los archivos correspondientes a los expedientes 253 de 2011 y 576 de 2019 relativos a la escombrera. En ellos se consignan las visitas técnicas realizadas para verificar la legalidad de la conformación de un supuesto relleno en el lugar, y también reposa la respuesta otorgada por la **SECRETARIA DE PLANEACIÓN del MUNICIPIO DE MANIZALES**, dando cuenta de que la empresa **INVERSIONES MO Y CÍA S. EN C.A.** disponía de permiso para movimiento de tierras en un proyecto bajo el documento denominado ‘Informe estabilidad geotécnica de taludes y terraplén lote Livonia’.

Frente a ello, la **PERSONERÍA DE MANIZALES** expresó su inconformidad ante las evidentes discordancias, pues mientras los permisos otorgados por la **CURADURÍA PRIMERA DE MANIZALES** hacían referencia a movimiento de tierras y a un lleno, el ente observaba que el lugar se estaba disponiendo como depósito de material residual y de escombros. No obstante, el expediente termina con la inclusión de los documentos que avalan el establecimiento de la escombrera, entre los cuales se encuentra el denominado ‘ACTA DE CONCERTACIÓN DE LOS ASUNTOS AMBIENTALES ESCOMBRERA SECTOR LAS PEÑAS’.

✓ Visible a páginas 233-235 del Archivo digital ‘01-Cuaderno 1’ se encuentra el informe técnico emitido por la **UNIDAD DE GESTIÓN DEL RIESGO-UGR del MUNICIPIO DE MANIZALES**, con fecha del 28 de febrero de 2020, en el cual consta que efectuó verificación visual de la zona donde se encuentra ubicada la escombrera ‘Las Peñas’, en busca de posibles elementos expuestos que pudiesen ser afectados ante la conformación de un escenario de riesgo. No obstante, el documento concluye que no se identificaron construcciones o elementos expuestos hacia la base de la ladera, evidenciándose que hacia niveles inferiores del sitio

donde se está interviniendo solo existe presencia de potreros y áreas boscosas, por lo que no se ha configurado un riesgo inminente de desastre que pudiese ser ocasionado por el desarrollo de las actividades de depósito. Así mismo, destaca el informe que el proyecto fue aprobado por el **MUNICIPIO DE MANIZALES** por obedecer a unos estudios y diseños de carácter geológico, geomorfológico e hidrológico.

✓ Obran en el Archivo digital '01-Cuaderno 1' el Decreto 0819 del 23 de mayo de 2013 *"Por el cual se hace una revisión excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales, Acuerdo Nro. 508 del 12 de octubre de 2001, modificado mediante Acuerdo Nro. 573 de 2003 y Nro. 663 de 2007"*; el Decreto 0602 del 06 de diciembre de 2016 *"Por el cual se determina la localización de una escombrera nueva en el Plan de Ordenamiento Territorial"*; el 'ACTA DE CONCERTACIÓN DE LOS ASUNTOS AMBIENTALES ESCOMBRERA SECTOR LAS PEÑAS'; el 'ANEXO ESTUDIO TÉCNICO ESCOMBRERAS PROYECTO DE ACUERDO 'POR MEDIO DEL CUAL SE HACE UNA REVISIÓN EXCEPCIONAL AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES, ACUERDO 663 DE SEPTIEMBRE DE 2007''; y el documento denominado 'ESCOMBRERA VÍA ANTIGUA LA CABAÑA, ESTUDIO GEOTÉCNICO, OBRAS DE ADECUACIÓN, DISEÑOS, PLAN DE MANEJO', como evidencia *prima facie* para esta Sala, de que la existencia de la escombrera no obedece a un asunto de índole ilegal, grosero, arbitrario, alejado de todo fundamento legal y/o de mala fe por parte de la **ADMINISTRACIÓN**, en desmedro de la moralidad administrativa.

Es así como, una vez efectuado el recuento probatorio, encuentra esta Sala Plural que, circunscrito el análisis a la eventual vulneración de derechos colectivos, si bien la misma no se encuentra acreditada respecto de los literales b) y c) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, pues las actividades de la escombrera no atentan contra la moralidad administrativa ni avizoran riesgo de desastre. Lo anterior, en tanto no se identificaron construcciones o elementos expuestos hacia la base de la ladera, al paso que a niveles inferiores del sitio donde se está interviniendo solo existe presencia de potreros y áreas boscosas. Sin embargo, sí es evidente que se vienen registrando conductas contrarias a las prerrogativas de índole colectivo, en lo que atañe con el equilibrio ecológico y la realización de desarrollos urbanos que respeten las disposiciones jurídicas.

Lo anterior es así, pues el informe técnico 2021-IE-00022138 expedido por **CORPOCALDAS** el 05 de septiembre del año 2021, señala que en visita efectuada el 11 de agosto del mismo año se evidenció que la escombrera ‘Las Peñas’ se encuentra en la fase final del proceso de conformación, y que, aunque de momento no se ha sobrepasado el polígono aprobado para disposición de residuos, los flujos de materiales en temporada de lluvias sí han excedido los límites establecidos, provocando procesos de inestabilidad, con disposición de materiales sobre 2 humedales, dos 2 nacimientos de agua, y sobre áreas forestales protectoras de los 4 drenajes, lo que podría afectar 300 metros cuadrados de vegetación nativa por fuera del polígono definido para el desarrollo del proyecto; vegetación que fue aplastada y desplazada ladera abajo.

Así mismo, dicho documento dio cuenta de que los procesos de inestabilidad relacionados corresponden a desplazamientos superficiales favorecidos por el inadecuado manejo de aguas lluvias y la inadecuada disposición de los materiales en la parte alta, por lo que es dable concluir que no se ha dado cumplimiento total a las indicaciones relativas a la restricción de mezcla de escombros con otros residuos, contenidas en la Resolución N° 541 de 1994, pues en el lleno se permitió la disposición de residuos plásticos, textiles y especiales, sin que se efectuase el ejercicio previo de selección de materiales por tipo.

También, debe destacarse que el mencionado informe técnico 2021-IE-00022138 finaliza con una serie de recomendaciones a tener en cuenta en la operación de la escombrera ‘Las Peñas’, para solventar las irregularidades registradas, a saber:

“1. Es necesario dar un adecuado manejo a los materiales a conformar con el fin de evitar el desplazamiento de los mismos hacia la parte baja y afectación de los recursos naturales.

2. Mientras se termina de conformar la escombrera, se recomienda la implementación de obras provisionales para la retención de materiales sueltos como trinchos y cubrir con plásticos las zonas más inestables.

3. EN GENERAL, SE DEBE IMPLEMENTAR DE MANERA ADECUADA, OBRAS DE MANEJO DE AGUAS LLUVIAS Y DE ESTABILIDAD DE TALUDES, Y DE CONFORMACIÓN DEL DEPÓSITO DE MATERIALES (TERRAPLÉN EN TALUDES DE MENOR ALTURA E INCLINACIÓN), CONFORME A LOS DISEÑOS APROBADOS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, ACTIVIDADES QUE DEBEN SER OBJETO DE SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE DE MANIZALES, POR SER LA DEPENDENCIA COMPETENTE EN EL TEMA DE ESCOMBRERAS MUNICIPALES.

4. Se deben implementar jornadas de recolección de los residuos misceláneos que se encuentran mezclados con los residuos de construcción y demolición y ser remitidos al relleno sanitario La Esmeralda de la ciudad de Manizales.

5. Retirar el material arrastrado y depositado sobre dos (2) humedales y dos (2) nacimientos identificados en el año 2016, así como también, retirar los materiales de las áreas forestales protectoras de los cuatro (4) drenajes, como se muestra en la ilustración 5.

6. Favorecer los procesos de recuperación de la cobertura natural intervenida mediante la siembra de especies nativas como dragos, yarumos, arbolocos y Balsos. (20 árboles) que deberán mantenerse por lo menos por un año, realizando las labores culturales necesarias

para su establecimiento. (4 mantenimientos el primer año)

7. Con respecto al individuo de Helecho arbóreo (*Cyatheaceae* sp) una especie vedada para su uso y aprovechamiento según las resoluciones 0801 de 1977 (INDERENA) y Resolución 810 de 1996 de CORPOCALDAS, deberá rescatar el individuo que fue intervenido, plantándolo nuevamente, adicional a esto, como medida de mitigación y compensación ambiental, deberá establecer 5 individuos de Helecho arbóreo (*Cyatheaceae* sp) en un núcleo de restauración al interior de un claro (apertura de bosque) dentro de las áreas de bosque existentes en el área de influencia del proyecto, a fin de dinamizar los procesos ecológicos de la especie y favorecer su conservación.

8. Con el fin de evidenciar los procesos de recuperación de las áreas afectadas y el cumplimiento de las medidas de mitigación y compensación ambiental, deberá presentar 4 informes el primer año, donde se evidencie el desarrollo de labores culturales que permitan el establecimiento de las especies plantadas. (Plateos, resiembras, etc).

9. Recuperar los nacimientos y humedales identificados, que se encuentran por fuera del polígono y en el sector sur del área y fueron afectados por presencia de escombros”.

Pues bien; bajo las circunstancias expuestas considera el Tribunal que la situación referida permite identificar situaciones contrarias a las prerrogativas cuya inobservancia alega precisamente la parte actora, pues revelan el incumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 541 de 1994 *“Por medio de la cual se regula el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación”*, lo que deviene en la vulneración y amenaza de los derechos colectivos en los literales c), y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

Por tanto, si bien debe recalcarse que en el *sub examine* no le es dable al juez popular analizar la legalidad de los actos administrativos en los que se sitúa la causa de la supuesta vulneración de prerrogativas de índole colectivo, deduce esta colegiatura que el pluricitado proyecto de la escombrera ‘Las Peñas’ opera sin transgredir el ordenamiento jurídico, pues su establecimiento y ejecución se sustentan en:

- El Decreto 0819 del 23 de mayo de 2013 *“Por el cual se hace una revisión excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales, Acuerdo Nro. 508 del 12 de octubre de 2001, modificado mediante Acuerdo Nro. 573 de 2003 y Nro. 663 de 2007”*;
- El Decreto 0602 del 06 de diciembre de 2016 *“Por el cual se determina la localización de una escombrera nueva en el Plan de Ordenamiento Territorial”*;
- EL ‘ACTA DE CONCERTACIÓN DE LOS ASUNTOS AMBIENTALES ESCOMBRERA SECTOR LAS PEÑAS’;
- EL ‘ANEXO ESTUDIO TÉCNICO ESCOMBRERAS PROYECTO DE ACUERDO ‘POR MEDIO DEL CUAL SE HACE UNA REVISIÓN EXCEPCIONAL AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES, ACUERDO 663 DE SEPTIEMBRE DE 2007’; y
- El documento denominado ‘ESCOMBRERA VÍA ANTIGUA LA CABAÑA, ESTUDIO GEOTÉCNICO, OBRAS DE ADECUACIÓN, DISEÑOS, PLAN DE MANEJO’, documentos emanados de entidades con aparente competencia; por lo que –tal cual se había adelantado– no se observa vulneración de la moralidad

administrativa en cuanto a sus elementos básicos, tal como fue objeto de conceptualización en este apartado.

Así las cosas, frente a la primera pretensión de los accionantes, relativa a la revocatoria de los actos administrativos que sustentan la actividad de depósito de escombros realizada en ‘Las Peñas’, encuentra este Tribunal que ésta se circunscribe a aspectos que no son del resorte del trámite popular, cuyo objeto se contrae, como ya se anotó, a la defensa de los derechos e intereses colectivos que están siendo amenazados o transgredidos en el marco de la ejecutoria de dichos actos. En tal sentido, la Sala comparte el concepto emitido por el señor agente del Ministerio Público, pues conforme a las disposiciones legales contenidas en el inciso segundo del artículo 144 del C.P.A.C.A., a este juez colegiado popular no le está dada la atribución de decretar la nulidad de actos administrativos.

En punto a la segunda pretensión relativa a la orden de suspensión de la actividad de depósito de escombros, considera esta Sala Plural de Decisión, que la misma debe ser rechazada, pues la presunción de legalidad de los actos administrativos lleva a entender que el Acuerdo 819 de 2013 y el Decreto 602 de 2016 fueron expedidos válidamente.

Tampoco habrá de accederse a la pretensión relativa a otorgar un plazo a las autoridades accionadas para poner en conocimiento de la comunidad los estudios que se adelantaron para viabilizar el funcionamiento de la escombrera, pues en el marco del trámite de la presente acción popular han sido puestos a disposición de las partes los estudios que se adelantaron de manera previa al establecimiento y puesta en marcha de la misma, y por tratarse de documentos de interés público, los mismos actores pueden allegarlos a los habitantes del barrio Villapilar o a su Junta de Acción Comunal, tal como se puso de manifiesto en la solicitud incoada.

Sin embargo, en atención a que el informe técnico 2021-IE-00022138, elaborado por **CORPOCALDAS** el 5 de septiembre del año 2021, incluyó una serie de recomendaciones técnicas para asegurar que la operación de la escombrera se ajuste a la concertación realizada con la autoridad ambiental debido a los hallazgos encontrados, considera oportuno esta Sala declarar la amenaza de los derechos colectivos consagrados en los literales c) y m) del artículo 4° de la Ley

472 de 1998, y como consecuencia, ordenar el cumplimiento de lo dispuesto en tales recomendaciones, y exhortar a que se dé continuidad a las actividades de seguimiento y vigilancia por parte de **CORPOCALDAS** y del **MUNICIPIO DE MANIZALES**, de modo tal, que el proyecto continúe su ejecución bajo los estándares ambientales para evitar la consolidación de riesgos potenciales.

Así mismo, se ordenará a la señora **CLARA INÉS PINILLA ZULUAGA** y el señor **CARLOS ALBEIRO RAMÍREZ HENAO**, propietaria del predio y responsable de operación de la escombrera Las Peñas, respectivamente, quienes actúan en calidad de vinculados a la presente actuación, el cumplimiento de lo dispuesto en las recomendaciones que tanto el **MUNICIPIO DE MANIZALES** como **CORPOCALDAS** han realizado en las diversas visitas técnicas efectuadas a la escombrera citada, destacando las pertinentes al plurimentado informe técnico 2021-IE-00022138, de tal suerte que el proyecto continúe ejecutándose bajo los estándares ambientales dispuestos, cesando la amenaza y vulneración de los derechos colectivos que se han visto amenazados, y adopten las medidas suficientes que permitan evitar la consolidación de riesgos potenciales.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 34 inciso 4° de la Ley 472 de 1998, se conformará un comité auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la sentencia, conformado por el **PERSONERO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES** o su delegado, quien lo presidirá, un delegado de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS**, un delegado el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, los accionantes y el señor Procurador Judicial, el que rendirá informes semestrales a esta Corporación con destino a este proceso.

No habrá especial condena en costas por cuanto no se dan las exigencias del artículo 38 de la Ley 472 de 1998; además porque se trata de una acción pública (art. 188 Ley 1437/11)

Así mismo, se remitirá copia de este fallo con destino a la Defensoría del Pueblo (art. 80 Ley 472 de 1998).

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, SALA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

DECLÁRASE probada la excepción denominada ‘**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**’, propuesta por el **CONCEJO DE MANIZALES**.

DECLÁRASE la improcedencia de la acción popular respecto de la solicitud de revocatoria (sic) del Acuerdo 819 de 23 de mayo de 2013 con el cual se dio trámite a una revisión extraordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial, y del Decreto 602 de 6 de diciembre de 2016 con el que el Alcalde de la ciudad autorizó el funcionamiento de una escombrera en el sector de “Las Peñas”.

DECLÁRASE la amenaza de los derechos colectivos consagrados en los literales c) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, dentro del proceso de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** (acción popular) promovido por los señores **ALBERTO VALENCIA GAVIRIA, WILMAR ARENAS DE LA PAVA** y **JORGE WILSON ARENAS DE LA PAVA** contra la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS-CORPOCALDAS**, el **MUNICIPIO DE MANIZALES** y el **CONCEJO DE MANIZALES**, trámite en el cual actúan en calidad de vinculados los señores **CLARA INÉS PINILLA ZULUAGA** y **CARLOS ALBEIRO RAMÍREZ HENAO**.

En consecuencia,

ORDÉNASE a los señores **CARLOS ALBEIRO RAMÍREZ HENAO** y **CLARA INÉS PINILLA ZULUAGA**, responsables de operación de la escombrera “Las Peñas” y propietaria del predio, respectivamente, para que, dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, se sirvan atender las recomendaciones contenidas en el informe 2021-IE-00022138 elaborado por **CORPOCALDAS**, con el fin de que cese la amenaza a los derechos colectivos mencionados, como consecuencia del incumplimiento de parámetros ambientales en la ejecución de las actividades de depósito que se vienen realizando en el inmueble.

ORDENASE a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS-CORPOCALDAS** y al **MUNICIPIO DE MANIZALES** para que, en uso de sus facultades constitucionales y legales como autoridades ambientales, continúen realizando las labores de seguimiento y vigilancia a la escombrera “Las Peñas”, a efecto de asegurar que la ejecución de sus actividades se realice bajo los estándares ambientales de ley, de modo tal que cese la amenaza de los derechos colectivos que se han venido transgrediendo, y se adopten medidas tendientes a evitar la consolidación de riesgos potenciales.

ORDÉNASE a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS-CORPOCALDAS** y al **MUNICIPIO DE MANIZALES** que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria del fallo, realicen una visita técnica a la escombrera mencionada, para verificar el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe 2021-IE-00022138, y en caso de hallar el incumplimiento, se dé inicio a las actuaciones sancionatorias, coactivas y/o policivas del caso. Una vez realizada la visita técnica, deberán remitir a este Tribunal un informe detallado de los hallazgos encontrados, el estado de cumplimiento de las recomendaciones y, en caso tal, las acciones emprendidas para asegurar su ejecución.

CONFÓRMASE un comité auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la sentencia, el cual estará integrado por el **PERSONERO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES** o su delegado, quien lo presidirá, un delegado de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS**, un delegado el **MUNICIPIO DE MANIZALES**, los accionantes, el señor Procurador Judicial, comité que deberá otorgar informes semestrales con destino al proceso.

NIÉGANSE las demás pretensiones de los accionantes.

SIN COSTAS

PUBLÍQUESE la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional a cargo del Municipio de Manizales.

EXPÍDASE copia de esta sentencia con destino a la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, conforme a los dictados del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

HÁGANSE las anotaciones que sean del caso en el Programa Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE

Discutido y aprobado en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 033 de 2022.



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

CONSTANCIA SECRETARIAL: Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

Julio 19 de 2022.



HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario.

Medio de Control: PROTECCION DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Radicación: 17001-33-31-004-2010-00165-02
Accionante: GERARDO OSORIO ZULUAGA
Accionado: MUNICIPIO DE MANIZALES



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Sala Unitaria

Manizales, diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022) A.S. 148

De conformidad con lo estipulado en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998 y 322 del Código General del Proceso, se admite el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales el 30 de junio de 2022 (visible a folio 29 del ED), al haberse interpuesto de manera oportuna el 05 de julio de 2022 por el apoderado judicial del Municipio de Manizales, (visible a folio 31 del ED). Fecha notificación sentencia 30 de julio de 2022.

Vencido el término de ejecutoria de la admisión del recurso, y en caso de que no exista solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia, según lo dispuesto en los artículos 327 del Código General del Proceso y 33 de la Ley 472 de 1998, **CÓRRASE** traslado común a las partes y al Ministerio Público por el término de cinco (05) días, para que presenten sus alegatos de conclusión.

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA.

Notifíquese y cúmplase

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CALDAS**

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No. 127

FECHA: 21/07/2022

CONSTANCIA SECRETARIAL: Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

Julio 19 de 2022.



HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación: 17001-33-39-753-2015-00007-02

Demandante: JAIME DE JESUS CORREA GÓMEZ

Demandado: HOSPITAL SAN JOSE DE VITERBO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Sala Unitaria

Manizales, diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)

A.S. 149

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales el 16 de diciembre de 2021 (Archivo PDF 15 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el memorial se recibió vía correo electrónico el 20 de enero de 2022 (Archivo PDF 17 del ED), es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (11-01-2022).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

Notifíquese y cúmplase

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CALDAS**

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No. 127

FECHA: 21/07/2022

CONSTANCIA SECRETARIAL: Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

Julio 19 de 2022.



HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 17001-33-39-007-2017-00407-02
Demandante: CAROLINA MURILLO MUÑOZ
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Sala Unitaria

Manizales, diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)

A.S. 150

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales el 15 de junio de 2022 (Archivo PDF 17 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el memorial se recibió vía correo electrónico el 06 de julio de 2022 (Archivo PDF 19 del ED), es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (21-06-2022).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

Notifíquese y cúmplase

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CALDAS**

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No. 127

FECHA: 21/07/2022

CONSTANCIA SECRETARIAL: Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

Julio 19 de 2022.



HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación: 17001-33-33-001-2019-00462-02

Demandante: YETZA CARDONA FRANCO

Demandado: RAMA JUDICIAL- DESAJ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Sala Unitaria

Manizales, diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)

A.S. 151

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales el 17 de marzo de 2022 (Archivo PDF 12 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el memorial se recibió vía correo electrónico el 22 de marzo de 2022 (Archivo PDF 13 y 14 del ED), es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (17-03-2022).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

Notifíquese y cúmplase



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CALDAS**

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No. 127

FECHA: 21/07/2022

17-001-23-33-000-2022-00055-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)

A.I. 271

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 175 parágrafo 2° de la Ley 1437 de 2011, modificado por el canon 38 de la Ley 2080 de 2021, se pronuncia esta Sala Unitaria sobre las excepciones, la fijación del litigio y las pruebas, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la **UNIVERSIDAD DE MANIZALES** contra la **U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN**.

CONSIDERACIONES

DE LA

SALA UNITARIA

El artículo 180 numeral 6 de la Ley 1437 de 2011 establecía, originalmente, que en la audiencia inicial el juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, debía resolver sobre las excepciones previas, “(...) y *las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva*”.

Con la Ley 2080 de 2021 fueron introducidas algunas reformas al trámite procesal en lo contencioso administrativo, y en concreto, frente al trámite de las excepciones previas, su mandato 38 modificó el parágrafo 2° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011:

“...

Parágrafo 2°. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las

excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicarán. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión (...)” /Resalta el Despacho/.

Justamente, el canon 101 numeral 2 del CGP dispone, en lo pertinente, que *“El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial (...)”* /Subraya el Tribunal/, por lo que de acuerdo con las reglas procesales que rigen este juicio subjetivo de anulación, las excepciones previas deben resolverse en este estado del proceso.

De otro lado, el artículo 182A numeral 1 literal d) de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el canon 42 de la aludida Ley 2081/21, establece que se podrá dictar sentencia anticipada, entre otras situaciones, *“Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles”*, para lo cual manda seguidamente que, *“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”*.

Así las cosas, el despacho procederá de conformidad con lo dispuesto en los textos parcialmente trasuntados.

LAS EXCEPCIONES

En el escrito de contestación, la parte demandada no formuló excepciones (PDF N° 21), por lo que no hay lugar a hacer pronunciamiento alguno sobre el particular.

FIJACIÓN DEL LITIGIO

El Tribunal estima que existe acuerdo entre las partes en los siguientes puntos:

(i) La DIAN adelantó investigación tributaria contra la UNIVERSIDAD DE MANIZALES, a raíz de la declaración de renta del año gravable 2017, en la cual profirió varios requerimientos que fueron atendidos por ese centro de enseñanza superior el 16 de octubre, el 25 de noviembre y el 22 de diciembre de 2020. Posteriormente, el mismo ente estatal profirió el Requerimiento Especial N° 2021010040000002 del 12 de abril de 2021, proponiendo la modificación de la liquidación privada mediante el rechazo de una renta exenta por valor de \$ 799'793.000.

(ii) Luego de atender el requerimiento especial, la UNIVERSIDAD DE MANIZALES dirigió petición a la DIAN el 21 de enero de 2022, solicitando que conforme lo previsto en el artículo 710 del Estatuto Tributario, y por haber vencido el término para notificar una Liquidación Oficial de Revisión, se dispusiera la notificación de dicho acto, o la del auto de archivo de la investigación. Como respuesta, la administración tributaria adujo, el 27 de enero de 2022, que la liquidación oficial había sido notificada a la universidad el 25 de octubre de 2021 por medios electrónicos.

(iii) En el acto de liquidación oficial, la DIAN acogió las modificaciones que había propuesto al Alma Mater en el requerimiento especial, y, además, impuso a la UNIVERSIDAD DE MANIZALES una sanción por inexactitud por valor de \$ 159'959.000.

EL DESACUERDO

Por su parte, EL DISENSO versa básicamente sobre la legalidad del acto de Liquidación Oficial de Revisión, específicamente en cuanto dispuso el rechazo de los pagos efectuados por la UNIVERSIDAD DE MANIZALES a 3 docentes, el convenio de gestión compartida suscrito con CONFA, así como los rubros correspondientes a viáticos y refrigerios: y si estos rubros son o no susceptibles del beneficio neto o excedente del año fiscal 2017.

Como PRETENSIONES, la UNIVERSIDAD DE MANIZALES impetra se declare nula la Liquidación Oficial de Revisión N° 202101005000009 de 22 de octubre de 2021, y como consecuencia, que no se le impongan las modificaciones y la sanción por inexactitud adoptadas en dicho acto, y se condene en costas a la DIAN.

En ese orden, el Tribunal fijará el litigio a partir de los siguientes interrogantes:

❖ *¿Procedía tributariamente el rechazo de la nómina correspondiente a docentes ocasionales, al convenio de gestión compartida suscrito con CONFA, y al valor de los refrigerios y viáticos, que incluyera la UNIVERSIDAD DE MANIZALES en su denuncia rentístico por el año gravable de 2017?*

❖ *¿Cumplió la UNIVERSIDAD DE MANIZALES los requisitos de ley para acceder a la exención consistente en el beneficio neto o excedente del impuesto de renta?*

❖ *¿Había lugar a sancionar a la UNIVERSIDAD DE MANIZALES por inexactitud en la liquidación privada del impuesto de renta de 2017?*

Lo anterior, sin perjuicio de que al momento de proferir fallo, los demás magistrados que integran la Sala de Decisión estimen conveniente agregar otros puntos de interés para el proceso.

DECRETO DE PRUEBAS

Como pruebas, se decretarán las documentales aportadas con la demanda, así como los antecedentes administrativos, a los cuales se les otorgará el valor que en derecho corresponda al momento de dictar fallo (PDF N° 3).

DECLARACIÓN DE PARTE

De otro lado, la UNIVERSIDAD DE MANIZALES solicita en el escrito de la demanda, se decrete como prueba la declaración de parte del señor Rector de ese centro de formación superior, Dr. DUVÁN EMILIO RAMÍREZ OSPINA, para que declare '*sobre los hechos relacionados con la demanda*' (PDF N° 3, pág. 71).

El Tribunal negará esta solicitud, teniendo en cuenta que como lo ha manifestado de manera reiterada esta colegiatura, los artículos 198 y siguientes del Código General del Proceso establecen que el interrogatorio debe ser solicitado a instancias de la contraparte, y no del propio extremo procesal que ha de rendir la declaración.

El Consejo de Estado confirmó esta postura, justamente al resolver un recurso de apelación contra un auto proferido por esta Magistratura, con el que también denegó el decreto de una declaración de parte (Exp. 170012333000-2020-00044-01, auto de 4 de abril de 2022, M.P. Guillermo Sánchez Luque):

“A diferencia de lo previsto en el artículo 203 CPC, que prescribe que cualquiera de las partes puede pedir la citación de la contraria, a fin de interrogarla sobre hechos relacionados con el proceso, el artículo 198 CGP prevé la posibilidad de que el juez, de oficio o a solicitud de parte, pueda ordenar la citación de las partes a fin de interrogarlas sobre estos hechos. Esta norma no faculta a las partes a solicitar su propia declaración. El precepto hace referencia a que el juez cite a las partes, bien sea porque de oficio considera necesaria su declaración o porque la parte contraria lo solicita. Son dos puntos de partida distintos. Mientras el

artículo 203 CPC dispone que las partes pueden solicitar la citación de la parte contraria, el artículo 198 CGP prevé que el juez puede ordenar la citación de las partes. Esta norma no se refiere a la parte contraria, pues regula el interrogatorio de las partes ordenado por el juez -de oficio o a solicitud de estas- que, como árbitro de la contienda, no tiene una contraparte en el proceso. Además, es preciso insistir en que quien alega un hecho debe demostrar su ocurrencia para que produzca el efecto pretendido, pues la sola afirmación de una parte no es suficiente para acreditarlo. De ahí que, permitir que la misma parte solicite su declaración, no tiene en cuenta lo previsto en el artículo 167 CGP, ni corresponde a una interpretación armónica de esta norma (artículo 30 CC)” /Resaltado del despacho/.

Por ende, ante la convalidación de este criterio hermenéutico, se negará la declaración del representante legal de la UNIVERSIDAD DE MANIZALES, prueba solicitada por esa misma institución.

TESTIMONIOS

Finalmente, impetra la universidad demandante que se decrete como prueba el testimonio de los señores LUIS FERNANDO GÓMEZ MONTOYA, ALEXANDER DE JESÚS AGUIRRE ALZATE y YHON JAIRO PINEDA GÓMEZ, todos ellos contadores públicos con postgrados en dicha disciplina, agregando que su declaración versará ‘(...) *sobre los hechos de la demanda, la actuación administrativa tributaria promovida por la DIAN respecto de la Universidad de Manizales y las respuestas proferidas por dicha Institución de Educación Superior*’ (PDF N° 3, pág. 71-72).

Bajo esta perspectiva, la prueba solicitada deviene en inútil frente al tema de la litis (art. 168 C.G.P.), que se circunscribe en estricto sentido a un asunto de puro derecho, como lo es determinar si la UNIVERSIDAD DE MANIZALES

podía acceder al beneficio consistente en la exención del neto o excedente del impuesto de renta del año 2017, conclusión que habrá de adoptarse a partir de los documentos que integran la actuación tributaria y su asunción por la norma legal, y no por declaración de terceros, que no obstante ser Contadores públicos los ciudadanos mencionados, no resulta apta o de utilidad para tales propósitos.

La DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN no solicitó la práctica de pruebas (PDF N° 21).

Es por o ello que, LA SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL,

RESUELVE

TÉNGASE por contestada por la U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN, la demanda de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO que en su contra promovió la UNIVERSIDAD DE MANIZALES.

FÍJASE el litigio en los siguientes términos:

- ❖ *Procedía tributariamente el rechazo de la nómina correspondiente a docentes ocasionales, al convenio de gestión compartida suscrito con CONFA, y al valor de los refrigerios y viáticos, que incluyera la UNIVERSIDAD DE MANIZALES en su denuncia rentístico por el año gravable de 2017?*
- ❖ *¿Cumplió la UNIVERSIDAD DE MANIZALES los requisitos de ley para acceder a la exención consistente en el beneficio neto o excedente del impuesto de renta?*
- ❖ *¿Había lugar a sancionar a la UNIVERSIDAD DE MANIZALES por inexactitud en la liquidación privada del impuesto de renta de 2017?*

Lo anterior, sin perjuicio de que al momento de dictar sentencia, los demás magistrados que integran la Sala de Decisión estimen del caso agregar otros puntos de interés para el litigio.

TÉNGANSE como prueba los documentos aportados con la demanda, así como el expediente administrativo, a los que se les otorgará el valor que en derecho corresponda al momento de dictar fallo (PDF N° 3 y 22).

NIÉGASE la recepción de interrogatorio de parte al señor Rector de la Universidad de Manizales, Dr. DUVÁN EMILIO RAMÍREZ OSPINA

NIÉGASE la recepción de testimonios a los contadores públicos LUIS FERNANDO GÓMEZ MONTOYA, ALEXANDER DE JESÚS AGUIRRE ALZATE y YHON JAIRO PINEDA GÓMEZ.

RECONÓCESE personería al abogado BENJAMÍN SEGUNDO ÁLVAREZ BULA (C.C. N° 73'155.577 y T.P. N° 121.731), como apoderado de la DIAN, en los términos del memorial de sustitución que obra en el documento digital N° 12.

EJECUTORIADO este proveído, **INGRESE** el expediente a Despacho, para lo de ley.

NOTIFÍQUESE



AUGUSTO MORALES VALENCIA

Magistrado