

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, doce (12) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

<b>PROCESO No.</b>	<b>17001-23-33-000-2022-00298-00</b>
<b>CLASE</b>	<b>OBJECIONES EN DERECHO</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>JOSE YONATAN MANRIQUE GARZÓN</b>
<b>ACCIONADO</b>	<b>CONCEJO DE NORCASIA - CALDAS</b>

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del trámite de las objeciones en derecho enviado por el alcalde del Municipio de Norcasia – Caldas, frente al artículo 9 del Acuerdo nro. 013 de noviembre 25 de 2022, “por medio del cual se adopta el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos e inversiones para la vigencia fiscal del 2023, para la administración municipio de Norcasia - Caldas”

Como quiera que el capítulo pertinente de la Ley 136 de 1994 no se ocupó del procedimiento que debía adelantarse ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa con ocasión de este trámite de objeciones planteadas por los señores alcaldes municipales a los acuerdos, por analogía debe aplicarse las normas establecidas en el Decreto 1333 de 1986 Código de Régimen Municipal, que regulan lo relacionado a la validez de los acuerdos.

Por lo anterior, al observar que cumple con los requisitos formales, se ordena iniciar el trámite correspondiente y en consecuencia una vez **TRANSCURRIDOS DOS (2) DÍAS** de enviado el mensaje de datos de notificación (conforme lo establece el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021), de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 121 del Decreto 1333 de 1986, Fíjese en lista por el término de diez (10) días, para que se pronuncie el Concejo municipal de Norcasia-Caldas.

**NOTIFÍQUESE** personalmente en la forma y en los términos indicados en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, al Ministerio Público y al Concejo municipal de Norcasia - Caldas al correo electrónico informado en el escrito de objeciones.

**NOTIFÍQUESE** el presente proveído al alcalde del municipio de Norcasia-Caldas por estado electrónico y enviar mensaje al correo oficial para notificaciones judiciales informado en el escrito de objeciones.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**  
**Magistrado**



Firmado Por:

**Carlos Manuel Zapata Jaimes**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Dirección Ejecutiva De Administración Judicial**  
**División 1 De Sistemas De Ingeniería**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **7ac61510b700c834fc3296591efbdf2fbc079ab2e36a7c00fce78d5596e684a0**

Documento generado en 12/12/2022 08:41:26 AM

**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

**Magistrado Ponente: Fernando Alberto Álvarez Beltrán**

Manizales, doce (12) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

<b>Radicación</b>	<b>17 001 23 33 000 2021 00165 00</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Protección de derechos e intereses colectivos</b>
<b>Demandante</b>	<b>Wilson Abel Leguizamon Pinzón y Paula Milena Leguizamón Victoria</b>
<b>Demandado</b>	<b>Ministerio de Educación - Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa – FIFE y Departamento de Caldas, Secretaría de Educación.</b>

Procede el Despacho a hacer un requerimiento con ocasión a la solicitud de desacato allegada por los accionantes (documento 087 del expediente digital), dentro del medio de control de la referencia.

### I. Consideraciones

El pasado 27 de septiembre de del año en curso, se puso en conocimiento del secretario de Educación del Departamento de Caldas, señor Fabio Hernando Arias Orozco y, de la Gerente del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, señora Adriana González, del escrito presentado por los accionantes relacionado con un incidente de desacato; manifestando que las accionadas no están cumpliendo con la sentencia proferida el 3 de junio de 2022, dentro del medio de control de la referencia, en la cual se dispuso:

*PRIMERO: Declarar no probadas las excepciones propuestas por el Departamento de Caldas.*

*SEGUNDO: Declarar que el Ministerio de Educación y el Departamento de Caldas vulneraron el derecho colectivo al patrimonio público por motivo de la ejecución de las obras para la ampliación y mejoramiento de las IE Gerardo Arias Ramírez sede John F Kennedy y Jaime Duque Grisales del municipio de Villamaría, Caldas.*

*TERCERO: En consecuencia, se ORDENA: El Ministerio de Educación a través del FFIE y el Departamento de Caldas por intermedio de*

*la Secretaría de Educación, realizar mesas técnicas de obra semanales en las cuales de manera conjunta se valide puntual y detalladamente los avances de los contratos vigentes o que deban celebrar para la culminación de las obras en las IE Gerardo Arias Ramírez sede John F Kennedy y Jaime Duque Grisales del municipio de Villamaría, a efectos de garantizar:-El cumplimiento estricto de los cronogramas de obras por parte de los contratistas.-Detectar y evaluar las situaciones técnicas y/o financieras que estén dando lugar o puedan dar lugar a retrasos en las obras.21-Tomar y ejecutar las decisiones puntuales que eviten posibles retrasos, dentro del marco de las obligaciones de las partes.-Iniciar inmediatamente de detectado un incumplimiento, la aplicación de las medidas de apremio previstas en los contratos y previo el trámite allí previsto. En estos comités deberán participar representantes de los contratistas y de la interventoría, y serán debidamente documentados. Las mesas técnicas de obras deberán llevarse a cabo hasta la culminación de los plazos contractuales.*

*Estas órdenes deberán ejecutarse de forma inmediata a partir de la expedición de la sentencia.*

*CUARTO: CONFORMAR un comité para la verificación del cumplimiento de esta providencia, el cual estará integrado por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas a través de su magistrada ponente -quien lo presidirá-; por un representante del FFIE; por el Secretario de Educación del Departamento de Caldas; por el Alcalde Municipal de Villamaría; por los rectores de las IE Gerardo Arias Ramírez sede John F Kennedy y Jaime Duque Grisales del municipio de Villamaría y por los accionantes; de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes se reunirán por convocatoria de quien lo preside o a petición de cualquiera de sus integrantes, harán seguimiento a lo ordenado e informarán sobre las acciones que se adopten y ejecuten.*

*QUINTO: COMPULSAR copias de esta sentencia una vez ejecutoriada a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para que adelanten las investigaciones pertinentes en este asunto, dentro de sus competencias”*

No obstante haber puesto en conocimiento de las partes, el único que, allegó memorial fue el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, y allí no se dio una respuesta de fondo, sino que se hacen una relación de correos y remisiones del oficio en mención.

Por lo expuesto, se

## II. Resuelve

**Primero:** Requerir al Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa – FIFE y al Departamento de Caldas, Secretaría de Educación, para que en el término perentorio e improrrogable de cinco (05) días, allegue le informe detallado

del cumplimiento de la sentencia proferida por este Tribunal, el día 3 de junio de 2022, con los siguientes puntos:

- Precise si ya se realizaron las mesas técnicas de obra semanales en las cuales de manera conjunta se valide puntual y detalladamente los avances de los contratos vigentes o que deban celebrar para la culminación de las obras en las IE Gerardo Arias Ramírez sede John F Kennedy y Jaime Duque Grisales del municipio de Villamaría; aportando la constancia e informe correspondiente.

- Indique si se dio cumplimiento estricto de los cronogramas de obras por parte de los contratistas, y en qué fecha, con la respectiva constancia e informe.

- Cuáles fueron las situaciones técnicas y/o financieras que estén dando lugar o puedan dar lugar a retrasos en las obras que ese detectaron y como se evaluaron las mismas, la constancia de ello y el informe detallado.

- Cuáles fueron las decisiones puntuales que se tomaron y las que ya se ejecutaron para evitar posibles retrasos, dentro del marco de las obligaciones de las partes, con la constancia de informe de dicha situación.

- Indique cuándo se dio inicio a la aplicación de las medidas de apremio previstas en los contratos y previo el trámite allí previsto; cuando se reunieron los comités con participación de los representantes de los contratistas y de la interventoría, allegando copia de las respectivas actas, informes y constancias existentes.

- Precise hasta cuando se llevaron o se llevaran a cabo las mesas técnicas de las obras, las cuales deberían realizarse hasta la culminación de los plazos contractuales; aportando las constancias e informes de ello.

**Segundo: Advertir** a las entidades requeridas que, en caso de guardar silencio, o no allegar en el plazo establecido la información requerida, se procederá de inmediato con la apertura del incidente de desacato correspondiente en contra de éstas.

**Tercero:** Surtido lo anterior, regrese de inmediato el proceso a Despacho para continuar con el trámite pertinente.

## **Notifíquese y cúmplase**

**Firmado Por:**  
**Fernando Alberto Alvarez Beltran**  
**Magistrado**  
**Despacho 02**  
**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: **3dbbb780f105d8748000ae4559ee61203ab66551649c6c05fa31b41d0d02c81a**

Documento generado en 12/12/2022 01:53:50 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.: 308**

<b>Asunto:</b>	<b>Concede apelación</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y restablecimiento del derecho</b>
<b>Radicación:</b>	<b>17001-23-33-000-2016-00817-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Juan Carlos Jiménez López</b>
<b>Demandados:</b>	<b>Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA</b>

Manizales, doce (12) de diciembre 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 demandante<sup>1</sup> y la entidad demandada<sup>2</sup> contra la sentencia proferida por este Tribunal el veintiocho (28) de octubre de dos mil veintidós (2022)<sup>3</sup>, que accedió parcialmente a las pretensiones de la la demanda formulada por Juan Carlos Jiménez López contra el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

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**

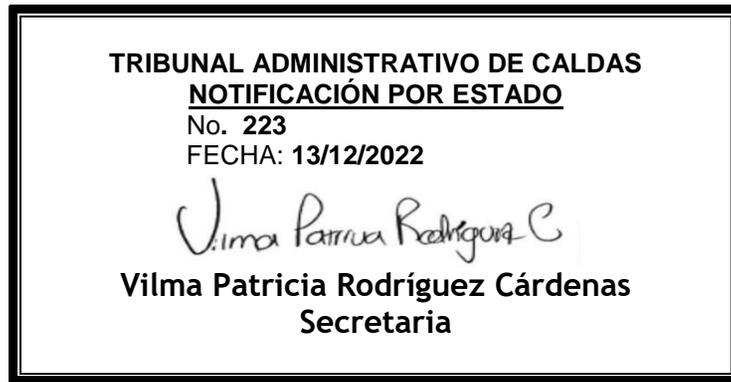
**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
**Magistrado**

---

<sup>1</sup> Archivo n° 25 del expediente digital

<sup>2</sup> Archivo 24 del expediente digital.

<sup>3</sup> Archivo n° 22 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: **3e6e205e503331467a3aa7638d898811495e1c875cd8c29dbf0b3bf7102bf794**

Documento generado en 12/12/2022 03:13:34 PM

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

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala Quinta de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S.: 215**

**Asunto:** Sentencia de segunda instancia  
**Medio de control:** Controversias Contractuales  
**Radicación:** 17001-33-33-002-2016-00444-02  
**Demandante:** Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS)  
**Demandado:** Industria Licorera de Caldas (ILC)

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 051 del 09 de diciembre de 2022.**

Manizales, nueve (09) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por los artículos 243 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, corresponde a esta Sala de Decisión desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, que negó las súplicas de la demanda dentro del proceso de controversias contractuales promovido por la Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS)<sup>2</sup> contra la Industria Licorera de Caldas (ILC)<sup>3</sup>.

**LA DEMANDA**

En ejercicio de este medio de control interpuesto el 16 de diciembre de 2016, se solicitó lo siguiente<sup>4</sup>:

**Pretensiones**

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> En adelante, CORPOCALDAS.

<sup>3</sup> En adelante, ILC.

<sup>4</sup> Fls. 6 a 18, C.1.

1. Que se liquide judicialmente el convenio interadministrativo n° 201-2013, suscrito entre las partes el 8 de noviembre de 2013 y, en consecuencia, se declare administrativa y contractualmente responsable a la ILC del pago de los costos financieros que fueron asumidos por CORPOCALDAS, en tanto, de conformidad con las obligaciones contraídas, aquella tenía a su cargo la totalidad de la financiación que demandara la ejecución, mientras que a la demandante sólo le correspondía asumir los aportes en especie para lograr la ejecución de las obras contratadas.
2. Que como consecuencia de la anterior pretensión, se condene a la ILC a pagar el valor de \$1'173.092, por concepto del valor de cuatro por mil asumido por CORPOCALDAS.
3. Que se ordene a la ILC que el pago a que resulte condenada sea debidamente indexado y se efectúe dentro del término legal previsto en los artículos 189 y 192 del CPACA.
4. Que se condene en costas a la entidad demandada.

## Hechos

Como fundamento fáctico de la demanda, la parte actora expuso lo siguiente<sup>5</sup>:

1. El 8 de noviembre de 2013, la ILC y CORPOCALDAS celebraron convenio de asociación n° 201-2013, con ocasión del cual se designó como contratista y ejecutora a la demandante.
2. El objeto de dicho convenio consistió en *“AUNAR ESFUERZOS INTERADMINISTRATIVOS PARA EL DESARROLLO DE TRABAJOS DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO EN LA MICROCUENCA (FRENTE 4) Y ÁREAS DE LA INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS FRENTE CONTIGUO A LA QUEBRADA MANIZALES (FRENTE TERPEL)”* (fl. 7, C.1).
3. Como valor del convenio se estipuló la cuantía de \$337'000.000, cuya forma de pago era la siguiente: \$37'000.000 aportados por CORPOCALDAS en personal, bienes y servicios, esto es, en especie; y \$300'000.000 aportados por la ILC como directamente beneficiaria de las obras que fueron objeto de construcción.

---

<sup>5</sup> Fls. 7 a 9, C.1.

4. Mediante memorando D.I.R. 100-299A del 28 de noviembre de 2013, el director general de CORPOCALDAS designó como supervisora del convenio a la profesional especializada Luisa Fernanda González Vélez.
5. El 8 de noviembre de 2013, se reunieron el representante legal de la ILC y la supervisora del convenio para iniciar la ejecución del mismo, lo cual quedó plasmado en el acta de inicio GJ-GJ-FR-01.
6. El convenio celebrado tuvo como plazo de duración un año, que transcurrió entre el 8 de noviembre de 2013 y el 7 de noviembre de 2014.
7. La forma de pago estipulada en el convenio a cargo de la ILC, fue la siguiente: inicialmente \$150'000.000, luego \$60'000.000, posteriormente \$60'000.000 y finalmente \$30'000.000.
8. El 1º de diciembre de 2014, en las instalaciones de CORPOCALDAS, las partes firmaron acta de recibo final de las obras a satisfacción.
9. Mediante consignación bancaria nº 2228 del 14 de agosto de 2014, la ILC realizó el primer pago por valor de \$150'000.000.
10. El 24 de diciembre de 2014, a través de consignación bancaria nº 3314, la ILC desembolsó el último pago por valor de \$143'161.423, correspondiente a un monto inferior a lo acordado en el convenio firmado por las partes.
11. La ejecución total del contrato se efectuó por un valor de \$294'334.516, de los cuales se recaudaron \$293'161.423. La diferencia entre esos valores arroja un saldo de \$1'173.092, pendiente de consignar a CORPOCALDAS.
12. El citado valor de \$1'173.092 corresponde al gravamen a los movimientos financieros efectuado por la entidad bancaria a las transacciones derivadas de la ejecución del convenio.
13. Atendiendo lo anterior, mediante Oficio nº 800-696, CORPOCALDAS solicitó a la ILC reconocer y pagar el valor adeudado referido.
14. En respuesta a lo anterior y a través de Oficio nº ILC-163 del 9 de febrero de 2015, el subdirector de infraestructura de la ILC informó que no era viable la petición expuesta por CORPOCALDAS.

15. Con Oficio nº 790-1707 del 26 de febrero de 2015, CORPOCALDAS le dio a conocer a la ILC la ejecución del convenio y, a su vez, le solicitó el pago del valor adeudado.
16. Dentro del plazo de seis (6) meses establecido en la cláusula vigésima del convenio de asociación, éste no fue liquidado bilateralmente por las partes, y tampoco se hizo en el lapso de dos (2) meses previsto en los artículos 11 de la Ley 1150 de 2007, 141 y 164 –literal j), ordinal v)– del CPACA.

### **Fundamentos de derecho**

Como fundamento de sus pretensiones la parte actora acudió a las siguientes disposiciones: Código Civil: artículo 1.602; Código de Comercio: artículos 822, 864 y 871; Ley 80 de 1993: artículos 26, 27, 50 y 60; Ley 1150 de 2007: artículos 11, 17 y 24; y Decreto 1082 de 2015.

Adujo que en el convenio de asociación quedó establecido expresamente que CORPOCALDAS únicamente tenía a su cargo aportes en especie, mientras que a la ILC le correspondía la financiación dineraria del convenio.

En ese sentido, sostuvo que la ILC debe asumir todos los gastos administrativos que resultaren de la ejecución del convenio, incluyendo, claramente, los costos tributarios, pues lo contrario implicaría un desequilibrio contractual en detrimento de CORPOCALDAS.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Dentro del término otorgado y actuando debidamente representada, la ILC contestó la demanda<sup>6</sup>, para oponerse a las pretensiones de la misma, con fundamento en lo siguiente.

Adujo que la ILC pagó a la demandante los valores que correspondían, de conformidad con la ejecución del convenio, tal como se reflejó en los informes de interventoría, informe final y en la cuenta de cobro presentada por CORPOCALDAS y que fue aprobada y cancelada.

Sostuvo que la ILC no es agente retenedor del gravamen a los movimientos financieros (cuatro por mil), y además canceló la cuenta de cobro que presentó CORPOCALDAS sin hacerle ningún tipo de retención, por lo que no le corresponde asumir el valor reclamado.

---

<sup>6</sup> Fls. 881 a 891, C.1C.

Precisó que conforme al acta aclaratoria del 8 de agosto de 2014, el objeto del convenio suscrito consistió en *“ANUAR ESFUERZOS INTERINSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DEL TRABAJO DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO DE LA MICROCUENCA GUAYABAL Y ÁREAS DE PRODUCCIÓN DE LA EMPRESA”* (fl. 883, C.1C).

Indicó que de acuerdo con la cláusula segunda del convenio, la ILC debía entregar, mediante actas parciales según la ejecución de las actividades de cada obra, los siguientes pagos: \$150'000.000, \$45'000.000, \$45'000.000, \$30'000.000 y \$30'000.000 con el informe final de resultados, previo recibido a satisfacción por parte de los interventores.

Expuso que la ILC no desembolsó un monto inferior a lo acordado en el convenio firmado por las partes, pues los interventores del contrato emitieron certificación en la que solicitaron pagar la suma de \$143'161.423, acompañada de cuenta de cobro del 20 de noviembre de 2014.

Explicó que el impuesto denominado cuatro por mil fue creado por el Gobierno Nacional y debe ser pagado por los clientes del sistema financiero, con ocasión de las operaciones de débito de los depósitos y carteras colectivas, así como de la mayoría de las obligaciones de pago a terceros, incluso cuando tengan como origen el desembolso de un crédito a terceros diferentes del titular.

En ese entendimiento, manifestó que el sujeto pasivo del gravamen referido es el titular de la cuenta, en este caso CORPOCALDAS, quien no puede trasladarle la obligación a la ILC, pues ésta cumplió a satisfacción las obligaciones derivadas del convenio suscrito.

Propuso las excepciones que denominó: *“COBRO DE LO NO DEBIDO”*, en la medida en que CORPOCALDAS está solicitando un cobro que no le corresponde asumir a la ILC, ya que ésta pagó lo establecido en la cuenta de cobro, de conformidad con el convenio suscrito; *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN A CARGO DE LA INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS”*, con fundamento en que cumplió las obligaciones conforme al convenio celebrado, en el cual no se pactó que la ILC debía asumir el costo del gravamen financiero que genera el cuatro por mil; *“LA INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS NO ES AGENTE RETENEDOR DEL 4X1000 GRAVAMEN DE LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS”* y, por lo tanto, sólo estaba obligada a cancelar las cuentas de cobro tal cual como fueron presentadas por la demandante, luego de los informes finales y de interventoría; *“PRESCRIPCIÓN”*, en el evento que así se avizore por el Juez de

conocimiento; e *“INNOMINADA”*, respecto de cualquier otra circunstancia constitutiva de excepción que resultare probada en el proceso.

### SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El 21 de marzo de 2019, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales dictó sentencia en primera instancia<sup>7</sup>, a través de la cual liquidó en cero el convenio de asociación y negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente.

En primer término, la Juez de primera instancia se refirió al desequilibrio económico del contrato; para posteriormente señalar la regulación del gravamen a los movimientos financieros.

Con base en lo anterior, indicó que era apenas natural que al efectuar las transacciones por medio de las cuales dispuso de los recursos de los que era titular como usuaria del sistema financiero, CORPOCALDAS ostentaba la condición de sujeto pasivo del gravamen a los movimientos financieros y, en tal sentido, es la llamada legalmente a soportar la cancelación del tributo.

Sostuvo que, conforme a las cláusulas del convenio de asociación suscrito entre las partes, la ILC no estaba obligada a cubrir ese gravamen, pues en aquél no se hizo referencia expresa a que la entidad tuviera que asumir otro deber diferente al pago de dinero pactado.

Afirmó que según los estudios previos, le correspondía al contratista asumir todo costo no previsto en la oferta y que se generara con causa directa en la ejecución del convenio.

Precisó que en el convenio nada se dijo sobre rubros derivados del cumplimiento de las obligaciones en la ejecución del objeto contractual; y que de la obligación consagrada en la cláusula cuarta no puede interpretarse que la ILC debía actuar como sujeto pasivo de los tributos que se llegaren a causar en cabeza de quien ejecutó el convenio, pues de la lectura de lo pactado sólo se desprende que la demandada debía efectuar el aporte destinado a solventar las obras planeadas.

Adujo que, de seguir la argumentación propuesta por la entidad demandante, se llegaría a la conclusión que la ILC tuviera que costear otras cargas impositivas que consideran como sujeto pasivo a CORPOCALDAS, tal como el impuesto al valor agregado.

---

<sup>7</sup> Fls. 1.029 vuelto a 1.040, C.1C.

Manifestó que no puede concluirse que el aporte en efectivo que debía dar la demandada sea equivalente a solventar toda la carga tributaria que se ocasione por la ejecución del convenio por parte de CORPOCALDAS, puesto que tal inferencia no proviene de la ley ni de la literalidad del texto contractual, y mucho menos puede llegarse a ella a través del criterio de interpretación previsto en el artículo 1.622 del Código Civil.

De otra parte, la Juez estimó que el pago del gravamen a los movimientos financieros por parte de CORPOCALDAS no derivó en un desequilibrio económico del convenio de asociación, por cuanto la ILC cumplió todas las obligaciones contractuales a su cargo, esto es, realizó el pago integral de las obras acometidas por valor de \$293'161.866.

Adicionalmente, la Juez *a quo* consideró que el asunto no encajaba en aquellos hechos que corresponden al ejercicio de las potestades constitucionales y legales del Estado.

Indicó que el aludido impuesto no es un factor exógeno a las partes del negocio ni se trata de una circunstancia imprevista en la ejecución del convenio, pues el gravamen no es una situación desconocida, en la medida en que la sujeción de la demandada (sic) al mismo ocurre desde que lleve a cabo transacciones a través de las entidades financieras como lo describe la ley.

Refirió que, tal como lo reconoció la misma demandante en Oficio nº 800-696 del 2 de febrero de 2015, el impuesto referido fue un gasto que por omisión de CORPOCALDAS no fue previsto como costo del convenio.

### RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada en primera instancia, CORPOCALDAS interpuso recurso de apelación<sup>8</sup>, alegando lo siguiente.

Expuso que la providencia recurrida hizo un indebido análisis de la ecuación contractual, en tanto omitió estudiar la única fuente de financiación del convenio de asociación, esto es, los recursos monetarios aportados por la ILC como única beneficiaria de las obras ejecutadas.

Adujo que al tratarse de recursos que fueron trasladados a CORPOCALDAS para la ejecución de las obras pactadas, la totalidad de los costos que implicaran erogación monetaria debieron cubrirse con la única fuente de financiación, pues de lo contrario, la demandante se vería obligada a asumir

---

<sup>8</sup> Fls. 1.048 a 1.060, C.1C.

obligaciones tributarias no previstas relacionadas con el manejo de los recursos del convenio.

Sostuvo que el costo del manejo de los recursos provenientes de la ILC para la ejecución del convenio, implicó para CORPOCALDAS una carga que desborda las obligaciones de la entidad demandante y, por lo tanto, se genera un desequilibrio de la ecuación contractual.

Reiteró que la obligación de asumir el gravamen financiero es del resorte de la aportante de los recursos dinerarios y quien además se beneficiaba de las obras ejecutadas con ocasión del convenio.

Refirió que hubo una indebida liquidación del convenio de asociación, en la medida en que desconoce el texto mismo del acuerdo suscrito el 8 de noviembre de 2013 y el principio de interpretación, pues la cláusula decimoquinta establece que el precio de las obras es global y no por precios unitarios. Lo anterior significa que si el valor del convenio se pactó por \$300'000.000 y la ILC sólo pagó \$293'161.423, adeuda la diferencia de estas dos cantidades, esto es, \$6'838.577.

Solicitó entonces revocar la providencia de primera instancia y reconocer no sólo la suma relativa a la pérdida de equilibrio de la ecuación contractual, sino también aquella referida a las estipulaciones convencionales correspondiente al pago de aporte pendiente a cargo de la ILC.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

### **Parte demandante<sup>9</sup>**

Reiteró los argumentos esbozados en el recurso de apelación interpuesto.

### **ILC<sup>10</sup>**

Intervino para ratificarse en los planteamientos hechos en la contestación de la demanda, y concluir que, de un lado, no existe ningún desequilibrio económico del contrato, pues los impuestos fijados por el Gobierno Nacional son de público conocimiento y, de otro, la ILC canceló lo que le correspondía conforme a lo pactado.

## **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

---

<sup>9</sup> Fls. 7 a 16, C.6.

<sup>10</sup> Fls. 17 a 19, C.6.

El Ministerio Público no emitió concepto en el presente asunto.

## TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

**Reparto.** Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 5 de junio de 2019, y allegado el 2 de agosto del mismo año al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>11</sup>.

**Admisión y alegatos.** Por auto del 2 de agosto de 2019 se admitió el recurso de apelación<sup>12</sup>; posteriormente se corrió traslado para alegatos<sup>13</sup>, derecho del cual hicieron uso ambas partes<sup>14</sup>. El Ministerio Público no rindió concepto en esta oportunidad.

**Paso a Despacho para sentencia.** El 24 de octubre de 2019 el proceso ingresó a Despacho para sentencia<sup>15</sup>, la que se dicta en seguida atendiendo el orden de ingreso del respectivo proceso para tales efectos.

## CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, en los estrictos términos en que aquél fue formulado.

### Problema jurídico

Los problemas jurídicos que se deben resolver en el *sub examine* se centran en dilucidar lo siguiente:

- *¿Cuál es la naturaleza jurídica del acuerdo celebrado entre las partes?*
- *El gravamen a los movimientos financieros aplicado a las transacciones realizadas por CORPOCALDAS en relación con el dinero consignado por la ILC con ocasión del convenio suscrito entre las partes, ¿debe ser asumido por esta última entidad?*

---

<sup>11</sup> Fl. 2, C.6.

<sup>12</sup> Fl. 2, C.6.

<sup>13</sup> Fl. 4, C.6.

<sup>14</sup> Fls. 7 a 16 y 17 a 19, C.6.

<sup>15</sup> Fl. 20, C.6.

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** hechos acreditados; y **ii)** examen del caso concreto.

### **1. Hechos acreditados**

La siguiente es la relación de los hechos debidamente probados que resultan relevantes para solucionar el caso concreto:

- a) El 5 de noviembre de 2013, la ILC elaboró estudios de necesidad, conveniencia y oportunidad para suscribir convenio con CORPOCALDAS, con el fin de hacer un control y manejo de los frentes erosionados que se presentan en la microcuenca de la ILC y en el área industrial<sup>16</sup>.

Dentro de las obligaciones generales del contratista se plantearon las de cancelar por su cuenta y riesgo todos los gastos que se generaran en virtud de la ejecución del contrato y la entrega de los trabajos a disposición de la ILC; así como la de asumir por su cuenta el precio de impuestos y erogaciones a su cargo con motivo de la celebración del convenio<sup>17</sup>.

En la forma de pago se estableció que sería por obra ejecutada<sup>18</sup>.

Se precisó que el interesado en la oferta debía indicar el valor o precio unitario y el valor por IVA, y que en caso de no indicar este último, se entendería que estaría incluido en los precios unitarios<sup>19</sup>.

- b) El 8 de noviembre de 2013, la ILC y CORPOCALDAS suscribieron el convenio de asociación n° 201-2013<sup>20</sup>, con el objeto de *“AUNAR ESFUERZOS INTERINSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DE TRABAJOS DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO EN LA MICROCUENCA GUAYABAL Y ÁREAS DE PRODUCCIÓN DE LA EMPRESA”*<sup>21</sup>.

El valor total del convenio se estimó en la suma de \$337'000.000, de los cuales CORPOCALDAS se comprometió a aportar \$37'000.000 en especie (personal, bienes y servicios), y la ILC \$300'000.000 en efectivo<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Fls. 19 a 30, C.1 y 3 a 8, C.2.

<sup>17</sup> Fls. 26, C.1 y 6, C.2.

<sup>18</sup> Fls. 27, C.1 y 6 vuelto, C.2.

<sup>19</sup> Fls. 28, C.1 y 7, C.2.

<sup>20</sup> Fls. 32 a 36, C.1 y 12 a 14, C.2.

<sup>21</sup> Fls. 33, C.1 y 12 vuelto, C.2.

<sup>22</sup> Fls. 33 y 34, C.1 y 12 vuelto y 13, C.2.

Se precisó que el valor que debía aportar la ILC se entregaría mediante actas parciales según la ejecución de las actividades en cada obra, así: un primer pago por \$150'000.000, un segundo pago por \$45'000.000, un tercer pago por \$45'000.000, un cuarto pago por \$30'000.000 y un último pago por \$30'000.000<sup>23</sup>.

Se indicó que los cuatro primeros pagos se realizarían como avance de cuentas, previas actas de recibo y aprobación de los interventores, y que el último pago se haría con el informe final de resultados, una vez expedido el recibo a satisfacción por parte de los interventores.

El plazo para la realización del objeto del convenio se pactó en un año a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución<sup>24</sup>.

Dentro de las obligaciones a cargo de CORPOCALDAS se establecieron las siguientes: **i)** aportar la suma de \$37'000.000, representados en personal, bienes y servicios; **ii)** designar su representante en el comité de seguimiento; **iii)** ejecutar el convenio de acuerdo con los lineamientos contenidos en los estudios previos; **iv)** destinar los recursos aportados para la ejecución del convenio; **v)** adelantar los procesos de contratación que fueran necesarios y exigir las garantías suficientes que aseguraran la adecuada ejecución del convenio; **vi)** adelantar todas las gestiones necesarias para ejercer una adecuada interventoría y/o supervisión de las obras contratadas, con el fin de lograr el objeto del convenio y de los contratos derivados; y **vii)** observar las normas de contratación pública al momento de ejecutar los recursos, atendiendo siempre los precios del mercado y, en especial, desarrollando siempre los requerimientos de la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Como obligaciones a cargo de la ILC sólo se estableció la de aportar la suma de \$300'000.000 en efectivo y la de designar al representante para conformar el comité de seguimiento del convenio<sup>25</sup>.

Se consignó que los estudios previos, entre otros documentos, hacían parte del convenio suscrito<sup>26</sup>.

Finalmente, y en punto a la liquidación, se pactó que sería de común acuerdo dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del plazo

---

<sup>23</sup> Fls. 34, C.1 y 13, C.2.

<sup>24</sup> Fls. 34, C.1 y 13, C.2.

<sup>25</sup> Fls. 34, C.1 y 13, C.2.

<sup>26</sup> Fls. 35, C.1 y 13 vuelto, C.2.

o que de no llegarse a ningún acuerdo, cualquiera de las partes podría liquidar unilateralmente el convenio<sup>27</sup>.

- c) El mismo 8 de noviembre de 2013 se suscribió el acta de inicio<sup>28</sup>.
- d) El 5 de mayo de 2014, CORPOCALDAS y el señor José Fernando Gallego Vallejo suscribieron contrato para la construcción de obras de estabilidad de taludes, control de erosión y manejo de aguas lluvias en la microcuenca Guayabal y en el talud contiguo a la quebrada Manizales (frente a TERPEL), en predios de la ILC<sup>29</sup>.
- e) El 23 de mayo de 2014, CORPOCALDAS y Activa Ingeniería E.U. suscribieron contrato de interventoría técnica, administrativa y financiera de la construcción de obras de estabilidad de taludes, control de erosión y manejo de aguas lluvias en la microcuenca Guayabal y en el talud contiguo a la quebrada Manizales (frente a TERPEL), en predios de la ILC<sup>30</sup>.
- f) El 6 de junio de 2014, se suscribió acta de inicio del contrato celebrado entre CORPOCALDAS y el señor José Fernando Gallego Vallejo, para la construcción de obras de estabilidad de taludes, control de erosión y manejo de aguas lluvias en la microcuenca Guayabal y en el talud contiguo a la quebrada, en predios de la ILC<sup>31</sup>.
- g) Con Oficio n° 800-8739 del 16 de julio de 2014<sup>32</sup>, CORPOCALDAS le solicitó a la ILC desembolsar el primer pago por valor de \$150'000.000.
- h) El 8 de agosto de 2014, la ILC y CORPOCALDAS suscribieron Acta Aclaratoria<sup>33</sup>, para precisar que el objeto del contrato consignado en el recuadro inicial del convenio sería el mismo señalado en la cláusula primera del mismo.
- i) El 14 de agosto de 2014 obra la consignación de la ILC a CORPOCALDAS por valor de \$150'000.000<sup>34</sup>.
- j) El 26 de septiembre de 2014, la ILC y CORPOCALDAS suscribieron una

---

<sup>27</sup> Fls. 36, C.1 y 14, C.2.

<sup>28</sup> Fl. 38, C.1.

<sup>29</sup> Fls. 508, 509, 511 y 512, C.1A.

<sup>30</sup> Fls. 378 a 380, C.1A.

<sup>31</sup> Fl. 242, C.1.

<sup>32</sup> Fl. 39, C.1.

<sup>33</sup> Fls. 40, C.1 y 15, C.2.

<sup>34</sup> Fl. 47, C.1.

modificación al convenio de asociación<sup>35</sup>, en punto al párrafo de la cláusula primera del mismo, referente a las actividades a ejecutar.

- k) El 31 de octubre de 2014, se suscribió acta de recibo final de las obras de estabilidad contratadas por CORPOCALDAS con el señor José Fernando Gallego Vallejo, con un valor ejecutado de \$258'752.208<sup>36</sup>.
- l) El 27 de noviembre de 2014, la interventoría del convenio de asociación suscrito entre la ILC y CORPOCALDAS informó que el mismo se encontraba terminado en un 100%, por lo que, en cumplimiento de la cláusula cuarta del acuerdo de voluntades, se autorizaba el desembolso de la suma de \$143'161.423, por concepto de segundo, tercer, cuarto y quinto pago<sup>37</sup>. Se indicó que se adjuntaba, entre otros documentos, la cuenta de cobro emitida por CORPOCALDAS del 20 de noviembre de 2014 –sin embargo, no obra en el expediente–.
- m) El 1º de diciembre de 2014, se suscribió acta de recibo final de la interventoría técnica, administrativa y financiera contratada por CORPOCALDAS con Activa Ingeniería E.U., con un valor de \$34'409.660<sup>38</sup>.
- n) El 1º de diciembre de 2014, se suscribió el acta de recibo final de las obras ejecutadas<sup>39</sup>, y se consignó que el contratista había cumplido las obligaciones objeto del convenio dentro del plazo de ejecución pactado.
- o) El 24 de diciembre de 2014 obra la consignación de la ILC a CORPOCALDAS por valor de \$143'161.423<sup>40</sup>.
- p) Con Oficio nº 800-696 del 2 de febrero de 2015<sup>41</sup>, el subdirector de infraestructura ambiental de CORPOCALDAS le manifestó al gerente de la ILC que *“Al momento de hacer el cobro de los recursos del Convenio, la Corporación solo cuantificó los recursos que se generaron a razón de los contratos de Obra y de Interventoría derivados, y no se tuvo en cuenta el valor del 4\*1000 que se generó con el convenio y que la Corporación debe pagar”*. Por lo anterior, hizo un llamado a la cooperación institucional y le solicitó el pago de \$1'173.092, por concepto del referido gravamen.

---

<sup>35</sup> Fls. 42, C.1 y 18, C.2.

<sup>36</sup> Fls. 243 y 244, C.1.

<sup>37</sup> Fl. 115, C.2.

<sup>38</sup> Fl. 78, C.2.

<sup>39</sup> Fl. 44, C.1.

<sup>40</sup> Fl. 48, C.1.

<sup>41</sup> Fl. 45, C.1.

- q) Por Oficio n° ILC-163 del 10 de febrero de 2015<sup>42</sup>, el gerente financiero de la ILC negó la solicitud hecha por CORPOCALDAS, y le manifestó que el gravamen a los movimientos financieros debía ser asumido por la contratista por ser la beneficiaria del pago por el convenio de asociación, y teniendo en cuenta además que la contratante no era agente retenedor de retención del cuatro por mil y había realizado el pago por el valor total de la cuenta de cobro presentada por CORPOCALDAS.
- r) El 20 de febrero de 2015, se suscribió acta de liquidación del contrato de obra suscrito entre CORPOCALDAS y el señor José Fernando Gallego Vallejo, con un valor total ejecutado de \$258'752.208<sup>43</sup>.
- s) El mismo 20 de febrero de 2015 se suscribió acta de liquidación del contrato de interventoría técnica, administrativa y financiera suscrito entre CORPOCALDAS y Activa Ingeniería E.U., por valor de \$34'409.660<sup>44</sup>.
- t) Mediante Oficio n° 790-1707 del 26 de febrero de 2015<sup>45</sup>, el subdirector administrativo y financiero de CORPOCALDAS le informó al gerente de la ILC que de los recursos aportados por tal entidad, la contratista había ejecutado un valor de \$294'334.515, de los cuales la contratante sólo había pagado \$293'161.423, por lo que adeudaba \$1'173.092. Le manifestó así mismo que el valor adeudado no podía ser asumido por CORPOCALDAS, teniendo en cuenta que ésta se había comprometido a hacer aportes en especie y no en dinero. Acotó que *“En el momento de realizar el último cobro, el supervisor de la Corporación no tuvo en cuenta la ejecución final del convenio, por lo tanto en la cuenta de cobro enviada el valor fue inferior al que efectivamente debía cancelar la Industria Licorera de Caldas por valor de \$144.334.515 y no por \$143.161.423”*. Anotó finalmente que en la ejecución del convenio no se debe tener en cuenta solamente el costo de los contratos suscritos sino también los costos inherentes al mismo, y en los que debía incurrir CORPOCALDAS para el pago de los contratistas, como es el costo financiero.
- u) Mediante Oficio n° ILC-1187 del 12 de agosto de 2015<sup>46</sup>, el gerente general de la ILC le manifestó al director general de CORPOCALDAS que el valor adicional cuyo pago se solicita fue puesto a consideración por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la ILC, concluyéndose que no era posible acceder financieramente a la petición.

---

<sup>42</sup> Fl. 46, C.1.

<sup>43</sup> Fls. 622 a 624, C.1A.

<sup>44</sup> Fl. 135, C.1.

<sup>45</sup> Fl. 50, C.1.

<sup>46</sup> Fl. 122, C.2.

## 2. Examen del caso concreto

En atención a los elementos probatorios reseñados anteriormente, pasa esta Sala de Decisión a resolver si el gravamen a los movimientos financieros que asumió CORPOCALDAS al hacer uso del dinero consignado por la ILC en razón del “convenio de asociación” suscrito entre ambas entidades, debe ser reembolsado por esta última.

1.- En relación con el pago de dicho gravamen la Sala observa que en el expediente no hay constancia alguna de que CORPOCALDAS, en efecto, incurriera en dicho costo. Sin embargo, como tal hecho fue aceptado como cierto por la entidad demandada, esta Sala se atenderá a ello.

2.- Antes de resolver el problema planteado en punto a la obligación del pago de dicho gravamen, el Tribunal debe precisar lo siguiente en relación con uno de los reproches hechos por la entidad recurrente.

En efecto, en el recurso de apelación interpuesto por CORPOCALDAS, ésta discute que en la liquidación del convenio que hizo la Juez de primera instancia no se incluyó el valor de \$6'838.577, por concepto de la diferencia entre lo consignado por la ILC (\$293'161.423) y el valor del convenio pactado (\$300'000.000). Lo anterior, con fundamento en que el precio acordado para las obras ejecutadas fue global y no por precios unitarios.

No obstante lo anterior, observa la Sala que en la demanda presentada por CORPOCALDAS, al momento de solicitar la liquidación judicial y en todo el fundamento fáctico y jurídico del libelo, e incluso cuando se estimó la cuantía del proceso, sólo expuso que la ILC adeudaba la suma de \$1'173.092, que por concepto del impuesto de cuatro por mil debió asumir la demandante.

De hecho, cuando la entidad accionante solicitó la liquidación judicial del convenio de asociación, precisó que para ello debía declararse a la ILC administrativa y contractualmente responsable del pago del citado costo financiero, pues CORPOCALDAS sólo había contraído una obligación de especie, mientras que la ILC tenía a su cargo la totalidad de la financiación que demandara la ejecución.

Nótese así mismo que en la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por CORPOCALDAS<sup>47</sup>, ésta sólo discutió el pago que consideró era el único que adeudaba la ILC y que debía ser tenido en cuenta para la liquidación judicial.

---

<sup>47</sup> Fls. 1.013 a 1.015, C.1C.

En ese entendimiento, este Tribunal considera improcedente que ahora, por vía del recurso de apelación, la entidad accionante plantee una obligación dineraria adicional a cargo de la ILC, que no fue esbozada al momento de agotar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial ni tampoco en la demanda, pues ello equivaldría a vulnerar el derecho al debido proceso de la entidad demandada.

Además es necesario precisar que aunque la liquidación judicial del contrato es una de las pretensiones que pueden ser válidamente formuladas en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, lo cierto es que para la misma, el Juez parte de las reclamaciones planteadas en la demanda como lo ha indicado el Consejo de Estado<sup>48</sup>.

Debe tenerse en cuenta así mismo que, aun cuando al proceso no se allegó la cuenta de cobro presentada por CORPOCALDAS el 20 de noviembre de 2014, lo cierto es que según se narra en otros documentos que obran en el expediente, la demandante solicitó el último pago por valor de \$143'161.423, conforme a lo autorizado por los interventores del convenio. Lo anterior sugiere que no había discusión adicional alguna sobre la suma que en el recurso de apelación se reclama.

Así pues, este Tribunal se abstendrá de analizar si con ocasión del convenio de asociación suscrito entre las partes, la ILC adeuda otras sumas adicionales al valor de \$1'173.092.00 que CORPOCALDAS reclama por concepto del gravamen a los movimientos financieros.

3.- Ahora bien, en criterio de esta Sala de Decisión la presente controversia debe dilucidarse atendiendo la naturaleza del negocio jurídico celebrado entre las dos entidades públicas.

Es claro que los sujetos contractuales suscribieron un acuerdo de voluntades que denominaron *convenio de asociación*. Entiende la Sala que adoptaron tal denominación partiendo de la comprensión consistente en que se trataba de asociarse, esto es, de aunar esfuerzos para ejecutar un objeto material que a ambas partes interesaba, teniendo en cuenta sus específicos intereses institucionales. Y ello debe interpretarse así, no obstante la incorrección técnico jurídica al adoptar en dicho *nomen juris*, si se tiene en cuenta que tal

---

<sup>48</sup> Sentencia del 8 de septiembre de 2021, M.P. Martín Bermúdez Muñoz (radicación número: 25000-23-26-000-2015-00428-01(59476)). También véase providencia del 10 de febrero de 2021, con ponencia del mismo Consejero, en la cual precisó que "(...) el juez solo debe realizar dicha liquidación [la judicial] cuando se haya planteado una controversia sobre la forma como debe realizarse, o cuando resulte necesario efectuar un balance final del contrato para establecer quién le debe a quién y cuánto". Radicación número: 13001-23-31-000-2011-00461-01(51826).

figura –con esa precisa denominación– se prevé por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 para los acuerdos celebrados por las entidades estatales con personas jurídicas particulares “*para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley*”. Ello es así, aunque en todo caso la norma previa contenida en el artículo 95 *ejusdem* utilice una denominación semejante y traiga a cuento el concepto de asociación, pero entre entidades públicas, asignando a la figura utilizada un nombre que pareciera genérico, como es el de *convenios inter-administrativos*.

4.- En relación con la naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos es necesario hacer las siguientes apreciaciones.

Tales figuras hacen parte de la actividad contractual del Estado, y a través de ellos se concreta el mandato constitucional de colaboración administrativa<sup>49</sup>, previsto por los artículos 209 y 288 de la Constitución Política. Así se extrae del citado artículo 95 de la Ley 489 de 1998:

**ARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS.** *Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interad-ministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.*  
(...)

En concepto del 9 de diciembre de 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado acogió apreciaciones que se venían madurando por la misma sala a la luz de concepciones que a su vez se venían planteando por la

---

<sup>49</sup> Es conveniente precisar que el mencionado principio de colaboración administrativa previsto por los artículos 209 y 288 de la Constitución Política, se distingue del principio de colaboración armónica entre los poderes públicos y los demás organismos autónomos e independientes, establecido por el artículo 113 de la misma Carta. Este último se predica entre las ramas y dichos órganos (Organización Electoral, Ministerio Público y Órganos de Control Fiscal), mientras que el primero opera entre autoridades administrativas y básicamente al interior de la rama ejecutiva del poder público, tal como lo prevén los artículos 5 y 6 de la Ley 489 de 1998.

doctrina nacional años atrás<sup>50</sup>. Señaló dicha sala lo siguiente en relación con las características propias de los convenios interadministrativos<sup>51</sup>:

---

<sup>50</sup> En efecto, desde la primera edición del libro *Los convenios de la Administración: Entre la gestión pública y la actividad contractual* (Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2008) hasta la última (Bogotá, Editorial Temis, 2020) se vienen planteando por su autor (Augusto Ramón Chávez Marín) al amparo y en el marco conceptual de la “Teoría general de los convenios de la Administración”, las similitudes pero especialmente la distinción del convenio interadministrativo y el contrato interadministrativo, partiendo de la diferenciación sustantiva de las figuras convenio y contrato. Al respecto se recuerdan apartes de la última edición mencionada, que enriquecidos progresivamente y de forma especial con la doctrina comparada, reiteran las ideas concebidas desde la primera edición. En la primera parte del libro, denominada “Hacia una Teoría general de los convenios de la Administración”, en el acápite “Aproximación conceptual al convenio de la Administración” del Capítulo II, el autor se dedica a exponer las características de esa figura general después de que se ha esforzado por presentar su definición, exponiendo lo siguiente en el aparte “E) El convenio se propone la realización de fines comunes a los sujetos contractuales” (pág. 78): *“Como se ha estudiado en los puntos anteriores, el objeto de los convenios de la administración implica siempre la conjunción de voluntades en torno a intereses mutuos o compartidos por ambos contratantes. Se trata de lograr la realización de objetivos o fines que son comunes a todas las partes que celebran el negocio jurídico. Lo anterior significa excluir de esta clase de acuerdos los compromisos que implican una contradicción de intereses, en los cuales las partes buscan satisfacer objetivos que no les son comunes.”*.

Luego, ya en la segunda parte del libro relativa a esta manifestación del convenio que son los convenios interadministrativos, al elaborar la aproximación conceptual de esta clase de instrumentos (en tanto en la parte tercera el autor se dedica a estudiar los convenios celebrados con los particulares y allí, obviamente, su tipología y su distinción con los contratos propiamente administrativos), el capítulo IV se concentra en lo que su título sugiere: “Convenio interadministrativo: aproximación conceptual y distinción con el contrato interadministrativo”. Allí se examina el concepto y se propone una definición en cuyo estudio se hallan precisiones como las siguientes (pág. 124): *“Al estudiar el concepto de contrato administrativo frente al de convenio de la administración, se hizo referencia a la doctrina de la causa, conforme a la cual puede afirmarse que solamente tiene el carácter de contrato el vínculo establecido por la fusión de voluntades autónomas, que concurren con apoyo en intereses distintos, bajo la motivación de causas dispares y opuestas. Con sustento en dicha doctrina puede afirmarse que no es contrato aquel negocio jurídico en el cual participan una pluralidad de voluntades para realizar un acuerdo, si ellas no concurren con intereses contrapuestos. Además es pertinente recordar que esta aseveración aplica un criterio sustancial o material que estima no la mera formalidad de la concurrencia de voluntades, sino el contenido de ellas.*

*“También se indica, en armonía con el criterio anterior, que cuando las voluntades autónomas de carácter público, concurrentes a la formación del acto respectivo, no se caracterizan por causas distintas y contrapuestas, este negocio, que corresponde a un convenio interadministrativo, se acerca conceptualmente al acto complejo — aunque no se identifica con él— y al propio tiempo se aleja del contrato, dada la unidad de contenido y fin de dichas voluntades.”*.

Por último, se observa por la Sala, que en seguida reitera el autor en aparte separado referido de forma amplia y expresa a la distinción del convenio interadministrativo y el contrato interadministrativo (pág. 126): *“Los convenios interadministrativos se distinguen de los contratos interadministrativos porque estos últimos, celebrados al igual que los primeros entre personas jurídicas públicas, no tienen como objeto la realización común de intereses compartidos como ocurre con los convenios interadministrativos típicos, sino el logro de los fines estatales de alguna de las partes. En los contratos interadministrativos se busca obtener de otra persona jurídica pública la prestación de un servicio específico, la ejecución de una obra o el suministro de un bien, en fin, la realización de una actividad determinada que podría llevar a cabo un particular.*

*“La celebración de un contrato interadministrativo enfrenta a dos partes: en un lado la administración, que es titular de un servicio cuya satisfacción busca mediante la colaboración de otra persona jurídica pública, y en otro esta última, que al actuar como podría hacerlo un particular, adopta la condición de contratista al servicio de la persona jurídica pública contratante.”*.

<sup>51</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Dr. Álvaro Namén Vargas. Concepto del 9 de diciembre de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00129-00(2308).

*La nota distintiva de los convenios interadministrativos la constituye la concurrencia de dos o más entidades estatales para la realización de fines comunes a ambas partes, respecto del cual cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales<sup>52</sup>. Se da pues un ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias. Como se ha indicado, se habla de cooperación porque la entidad pública celebra el convenio “cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas.”<sup>53</sup> Esa finalidad común y ánimo de cooperación, agrega en esta oportunidad la Sala, se da en el ámbito de un “paralelismo de intereses”<sup>54</sup>, por lo que no existe preeminencia del contratante respecto del contratista, sino más bien las relaciones se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia, esto es, sin que existan prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra.*

*Los convenios interadministrativos son mecanismos de gestión conjunta de competencias administrativas que se instrumentan a través de acuerdos celebrados entre dos o más entidades públicas, en los cuales las contrayentes aúnan esfuerzos para el logro de los fines de la Administración regidos por los principios de coordinación y cooperación sin que ello suponga la cesión de la competencia encomendada a cada una de ellas<sup>55</sup>. Como lo sostuvo la Sala en el Concepto 1881 de 2008, es de la esencia del convenio interadministrativo, que cada una de las entidades partes contratantes realice los cometidos estatales a su cargo, “[p]ues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron*

---

<sup>52</sup> Cita de cita: “El objeto de los convenios de la administración implica siempre la conjunción de voluntades en torno a intereses que son mutuos compartidos por ambos contratantes. Se trata de lograr la realización de objetivos o fines que son comunes a todas las partes que celebran el negocio jurídico. Lo anterior significa excluir de esta clase de acuerdos aquellos compromisos que implican una contradicción de intereses, en los cuales las partes buscan la satisfacción de objetivos que no les son comunes”. CHAVES Marín, Augusto Ramón. *Los Convenios de la Administración. Entre la Gestión Pública y la Actividad Contractual*. Editorial Temis, Bogotá. D.C., Tercera Edición. 2015. Pág. 76.

<sup>53</sup> Cita de cita: Vid. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1982 de 2010.

<sup>54</sup> Cita de cita: “El paralelismo de los intereses, del que nace el mencionado paralelismo de voluntades (y de las correspondientes declaraciones), debe considerarse, desde el punto de vista de la estructura, como el carácter diferencial básico del acuerdo con respecto al contrato, donde los intereses en conflicto reciben composición”. MESSINEO, Op. Cit. p. 63.

<sup>55</sup> Cita de cita: “Los convenios se reservan en forma exclusiva para regular mediante acuerdo el cumplimiento de los fines impuestos en la Constitución y la ley. Son convenios interadministrativos los que se celebran entre entidades estatales para aunar esfuerzos que le permitan a cada una de ellas cumplir con su misión u objetivos. Cuando las entidades estatales concurren en un acuerdo de voluntades desprovisto de todo interés particular y egoísta, cuando la pretensión fundamental es dar cumplimiento a obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico, la inexistencia de intereses opuestos genera la celebración de convenios. Los convenios celebrados de esta forma deben tener un régimen especial y, por consiguiente, distinto al de los contratos”. PINO Ricci, Jorge. *El Régimen Jurídico de los Contratos Estatales*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, Pág. 463.

*asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios.”<sup>56</sup>*

*Para que pueda hablarse de convenios interadministrativos, a más de la voluntad de las partes dirigidas a un resultado, debe tenerse en cuenta la finalidad pública de interés común que las entidades estatales buscan cumplir con el convenio, pues, en el derecho público, al lado de la voluntad, es esencial la finalidad, dado que la “mera liberalidad no puede ser ni causa ni fin”<sup>57</sup> de la actividad contractual de la Administración.*

*De este modo los convenios interadministrativos puros o genuinos no tienen por objeto prestaciones patrimoniales propias de los contratos o intereses puramente económicos<sup>58</sup> (es decir, destinados a obtener una ganancia). Por eso, según la jurisprudencia de la Corporación:*

*“De conformidad con lo anterior los Convenios Institucionales, se podrían definir como todos aquellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica.”<sup>59</sup>*

*Así, es viable distinguir entre “convenios interadministrativos” (denominación dada por las partes) de contenido patrimonial, los cuales se someterán al régimen de los contratos interadministrativos, y otros que si bien implican obligaciones y responsabilidades para los intervinientes, no tienen un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia), al girar en torno solamente a la forma de complementar y articular las funciones de cada entidad, mediante el intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, etc., para mejorar la eficiencia de la gestión pública, así como la utilización conjunta de medios y servicios públicos en el ámbito de los principios constitucionales de economía, celeridad y eficacia para el logro del bien común.*

*Lógicamente, en los convenios interadministrativos propiamente dichos, es posible que cada entidad incurra en costos y gastos<sup>60</sup>, y en ejecución de su propio*

<sup>56</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 30 de abril de 2008, Radicación Número: 1881, Actor: Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.

<sup>57</sup> Cita de cita: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Ídem.

<sup>58</sup> Cita de cita: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de mayo de 2012, Exp. 1998-01471.

<sup>59</sup> Cita de cita: Ibídem.

<sup>60</sup> Cita de cita: Por ejemplo, en el derecho español, la Ley 40 de 2015, “Régimen jurídico del sector público”, dispone en el artículo 48 -“Requisitos de validez y eficacia de los convenios”-, lo siguiente: “(...) 4. La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública o cualquiera de sus organismos públicos

*presupuesto para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos para con la otra, razón por la cual bien pueden comprender la asunción de aportes económicos o financieros, pero sin que su objeto esencial lo constituyan prestaciones propias de los contratos interadministrativos, o el pago un precio o una remuneración por un servicio prestado o por un bien adquirido o por una obra realizada por una a favor de la otra, pues en tales eventos se estará en presencia de verdaderos contratos, tal y como lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado:*

*“En tal sentido, si bien es cierto que en la práctica de las relaciones que se establecen en desarrollo de las actividades de la Administración se suele utilizar en algunas oportunidades la misma denominación, ‘convenios interadministrativos’, para calificar otro tipo de negocios que no corresponden a su naturaleza y efectos –como los acuerdos interorgánicos y como aquellos en los que se presenta un concurso de voluntades, pero que no generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente– en realidad, los convenios en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica.”<sup>61</sup> (Subraya la Sala).*

*De otra parte, es preciso señalar que los convenios interadministrativos se someten a los principios constitucionales y legales de la actividad contractual del Estado (transparencia, planeación, buena fe, entre otros) y, obviamente, a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 CP (moralidad, economía, celeridad, entre otros)<sup>62</sup>, en virtud del carácter vinculante de los mismos, dentro del contexto de un ánimo de cooperación que se refleja en el plano de igualdad o equivalencia en que se celebran y ejecutan, lo que significa ausencia de prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra. (Líneas son del texto).*

En providencia del 22 de octubre de 2021<sup>63</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado diferenció los convenios interadministrativos de los contratos interadministrativos, así: *“Los convenios interadministrativos se caracterizan porque están determinados por la consecución de un objetivo común, en los que,*

---

*o entidades de derecho público vinculados o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria”// 5. Los convenios que incluyan compromisos financieros deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio// 6. Las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio (...).*

<sup>61</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de junio de 2010, Exp. 1998-00261.

<sup>62</sup> Cita de cita: C.P. “Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...”.

<sup>63</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Consejera Ponente: Dra. Marta Nubia Velásquez Rico. Sentencia del 22 de octubre de 2021. Radicación número: 52001-23-33-000-2017-00598-01 (65978).

*obviamente, no se evidencian intereses contrapuestos, pues reflejan una verdadera asociación de esfuerzos<sup>64</sup>. En cambio, en los contratos interadministrativos, mientras la contratante busca el cumplimiento de un fin estatal, la contratista, si bien colabora con su realización, lo cierto es que lo hace a cambio de una retribución patrimonial, cuestión que se traduce en el surgimiento de obligaciones recíprocas de contenido económico<sup>65</sup>”.*

5.- En consideración de la Sala las partes contratantes en el convenio objeto de conflicto no gozaron de claridad jurídica en la denominación y alcance jurídico del compromiso adoptado, por lo que fue anotado en precedencia, lo cual además se refleja en la circunstancia atinente a los antecedentes del negocio celebrado, pues no obstante suscribir un convenio, mal denominado convenio de asociación, pero en todo caso, convenio, la ILC le dio a CORPOCALDAS un trato semejante al que le brinda a sus demás contratistas en el cumplimiento de los requisitos previos a la suscripción del acuerdo; la trató como a un contratista *ordinario* o particular, como si con ella se fuera a celebrar un contrato estatal para recibir una contraprestación a cambio de un precio, tal cual se refleja en los documentos relativos a los estudios previos tramitados por la ILC.

Frente a esto último, y para el entendimiento adecuado del asunto, es necesario señalar adicionalmente, que a pesar de ese antecedente contenido en los documentos precontractuales propios de la etapa de planeación del compromiso, dado que se considera que se suscribió un convenio interadministrativo, no se trató de la celebración de un contrato interadministrativo, lo cual sería posible en el mundo de la tipología jurídica contractual, tal como lo ha precisado la doctrina y la jurisprudencia referenciadas en esta providencia. De aceptarse que las partes suscribieron un contrato interadministrativo la solución del presente caso habría de ser distinta.

Para la Sala es cierto que, como lo señala la sentencia recurrida, la naturaleza del acuerdo de voluntades celebrado entre las partes no se predica una relación conmutativa que genere obligaciones correlativas y contra prestacionales.

En efecto, estando obligada cada entidad a la realización de un aporte en dinero o en trabajo institucional con miras a obtener la ejecución de unas obras de mitigación del riesgo –cosa que a ambas interesaba por igual– no resulta

---

<sup>64</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de noviembre de 2019, expediente No. 61.429.

<sup>65</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de mayo de 2021, expediente No. 57.822, M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

válido suponer que el valor no ejecutado del previsto para tal convenio, deba ser entregado en todo caso a CORPOCALDAS como una contraprestación por la ejecución de la obra, pues ello iría en contra de la naturaleza misma de la modalidad de contratación elegida, en tanto no puede entenderse que el objeto de ésta radica en la contratación de un bien o la prestación de un servicio a cambio de un precio, sino en la unión de esfuerzos encaminados a lograr un mismo fin compartido por las partes y determinado principalmente por el cumplimiento de los cometidos y finalidades asignadas por la ley, en este caso, a la ILC así como a CORPOCALDAS. Esa debiera ser la primera consecuencia de tal consideración respecto de la naturaleza del compromiso celebrado. No obstante, vale decir, esa consecuencia no puede procesalmente extraerse por las razones de incongruencia arriba expuestas frente a la reclamación de CORPOCALDAS en tal sentido. Se aclara: no hay lugar a pronunciarse sobre ese valor, porque fue alegado apenas en la apelación que ahora se resuelve; pero si hubiera lugar tampoco habría de prosperar tal pretensión dada la naturaleza convencional del compromiso celebrado.

6.- En lo que respecta al valor de \$1'173.092.00 que CORPOCALDAS reclama por concepto del gravamen a los movimientos financieros, la cuestión debe resolverse por la Sala, y ello debe hacerse atendiendo la naturaleza propia del negocio jurídico suscrito entre las partes.

Dado que se trata de un convenio y conforme a las cláusulas del mismo, la Sala entiende que el aporte de cada una de las partes pactado para la ejecución de las obras, fue el siguiente: CORPOCALDAS se obligó a contribuir con el personal, bienes y servicios necesarios, especialmente a adelantar los procesos de contratación que fueran necesarios y exigir las garantías suficientes que aseguraran la adecuada ejecución del convenio, así como a todas las gestiones necesarias para ejercer una adecuada interventoría y/o supervisión de las obras contratadas, con el fin de lograr el objeto del convenio y de los contratos derivados; mientras que la ILC se comprometió a aportar toda la financiación atinente a la ejecución de las obras, es decir, para el pago de los contratos que se habrían de celebrar por CORPOCALDAS para el desarrollo de trabajos de gestión integral del riesgo en la microcuenca Guayabal y áreas de producción de la empresa.

La Sala entiende que el aporte de CORPOCALDAS fue en especie, en gestión, de alguna forma en la intermediación para la ejecución de las obras, dado su interés en la prevención o gestión integral del riesgo, pero que la financiación de tales obras, con todos los efectos que ello implica, correspondería a la parte interesada en garantizar la sanidad de sus predios, de aquellos espacios geofísicos destinados a la producción de la empresa. De allí que los costos financieros de la ejecución de los contratos celebrados por CORPOCALDAS

en ese contexto, debió haberse imputado a los recursos previstos para tal fin, esto es, a los \$300'000.000 a los que se obligó la ILC. Las partes debieron haber pactado ese aspecto al suscribir el compromiso, pero ante su silencio debieron haber actuado en el sentido señalado y armonizado o coordinado los procedimientos administrativos contractuales para tal fin, lo cual no ocurrió y generó el presente conflicto judicial. Pero, como se observa, en criterio de este Tribunal Administrativo, de esta Sala Jurisdiccional, ello debe corregirse por este medio y disponerse el reconocimiento dinerario correspondiente a favor de CORPOCALDAS en punto a los recursos que ahora reclama por concepto de pagos del gravamen a los movimientos financieros realizados para la ejecución de los referidos contratos.

Vale decir, conforme a lo expuesto, como el pago por concepto del referido gravamen debió ser asumido por la ILC, esta Sala estima que en efecto se presentó una ruptura del equilibrio económico del contrato, pues se produjo una modificación de las condiciones económicas y/o financieras pactadas al momento de suscribir el convenio, imputable a la mencionada entidad.

Por lo anterior, la Sala no comparte la solución del caso a la que llegó la sentencia recurrida, no obstante partir de la misma visión de la naturaleza del compromiso suscrito entre las dos entidades, razón por la cual habrá de revocarse.

7.- Dado que una de las pretensiones de la demanda consiste en la liquidación judicial del convenio interadministrativo, pasa el Tribunal a liquidarlo en los siguientes términos:

CONCEPTO	VALOR CONVENIO	VALOR EJECUCIÓN
<b>Valor pactado</b>	\$337'000.000	
<b>Aportes de CORPOCALDAS</b>	\$37'000.000 en especie	\$37'000.000 en especie
<b>Aportes de la ILC</b>	\$300'000.000 en efectivo	\$293'161.423
<b>Saldo no ejecutado</b>		\$6'838.577
<b>Total ejecutado</b>	<b>\$293'161.423</b>	<b>\$293'161.423</b>
<b>Valor pagado por CORPOCALDAS por concepto de GMF</b>		\$1'173.092
<b>Valor pagado por ILC por concepto de GMF</b>		\$0
<b>Saldo por pagar por parte de CORPOCALDAS</b>		\$0
<b>Saldo por pagar por parte de la ILC</b>		\$1'173.092

Según se observa, atendiendo lo expuesto en esta providencia, resulta claro que con ocasión del convenio interadministrativo suscrito entre las partes, la ILC debe pagar a favor de CORPOCALDAS la suma de \$1'173.092, por concepto del gravamen a los movimientos financieros.

### **Conclusión**

De conformidad con los anteriores argumentos, la Sala de Decisión considera que debe revocarse el fallo objeto de apelación, para en su lugar, declarar no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada, declarar que hubo ruptura del equilibrio económico del convenio interadministrativo celebrado por las partes, con ocasión de lo cual le corresponde a la ILC pagar a favor de CORPOCALDAS la suma de \$1'173.092, por concepto del valor de cuatro por mil que la citada Corporación tuvo que asumir.

La suma que resulta a favor de la demandante deberá actualizarse por razones de equidad, tal como lo ha sostenido reiteradamente el Consejo de Estado, en los términos del artículo 187 del CPACA, aplicando la siguiente fórmula:

$$Ra = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En donde el valor presente (Ra), esto es, el valor actualizado de la condena, se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es la suma reconocida en esta sentencia, por el número que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha en que CORPOCALDAS realizó el pago por concepto del gravamen a los movimientos financieros.

La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

### **Costas**

Atendiendo lo previsto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, como quiera que no está probado en el proceso la causación de las mismas.

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

### FALLA

**Primero.** REVÓCASE la sentencia del veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del proceso de controversias contractuales promovido por CORPOCALDAS contra ILC.

En su lugar,

**Segundo.** LIQUÍDASE el convenio interadministrativo n° 201-2013, de la siguiente forma:

CONCEPTO	VALOR CONVENIO	VALOR EJECUCIÓN
Valor pactado	\$337'000.000	
Aportes de CORPOCALDAS	\$37'000.000 en especie	\$37'000.000 en especie
Aportes de la ILC	\$300'000.000 en efectivo	\$293'161.423
Saldo no ejecutado		\$6'838.577
<b>Total ejecutado</b>	<b>\$293'161.423</b>	<b>\$293'161.423</b>
Valor pagado por CORPOCALDAS por concepto de GMF		\$1'173.092
Valor pagado por ILC por concepto de GMF		\$0
Saldo por pagar por parte de CORPOCALDAS		\$0
Saldo por pagar por parte de la ILC		\$1'173.092

**Tercero.** DECLÁRANSE no probadas las excepciones propuestas por la ILC y que denominó: "COBRO DE LO NO DEBIDO" e "INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN A CARGO DE LA INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS".

**Cuarto.** DECLÁRASE que hubo ruptura del equilibrio económico del convenio interadministrativo n° 201-2013 celebrado entre la ILC y CORPOCALDAS.

**Quinto.** En consecuencia, **CONDÉNASE** a la ILC al pago de \$1'173.092 a favor de CORPOCALDAS, por concepto del valor del gravamen a los movimientos financieros que la citada Corporación tuvo que asumir en la ejecución del convenio interadministrativo suscrito.

**Sexto.** La citada suma será cancelada de manera indexada, mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, se tendrá en cuenta la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer dichos ajustes.

**Séptimo.** La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

**Octavo.** **NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**Noveno.** **ABSTIÉNESE** de condenar en costas en esta instancia, por lo brevemente expuesto.

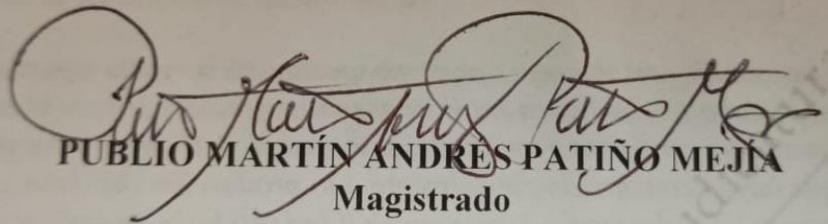
**Décimo.** **NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

**Decimoprimer.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen y **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLICIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. 223

FECHA: 13/12/2022



**Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas**  
**Secretaria**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S. 213**

**Asunto:** Sentencia de segunda instancia  
**Acción:** Popular  
**Radicación:** 17-001-33-39-005-2017-00490-02  
**Demandante:** Rosario del Pilar Mantilla Ayala  
**Demandado:** Dirección Territorial de Salud de Caldas, Viva 1A I.P.S., Municipio de Manizales, Secretaria de Planeación Municipio de Manizales, Secretaria de Tránsito y Transporte Municipio de Manizales, Secretaria de Obras Públicas Municipio de Manizales, Nueva Empresa Promotora de Salud S.A

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 051 del 09 de diciembre de 2022**

Manizales, nueve (09) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

**ASUNTO**

Esta Sala de Decisión, en sede de segunda instancia, decide el recurso de apelación interpuesto por la señora Rosario del Pilar Mantilla Ayala como accionante, contra la sentencia del veintitrés (23) de enero de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, que negó las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES**

La accionante, a través de escrito radicado el 6 de diciembre de 2017 (fls. 1 a 4, C.1), radicó acción popular contra la Dirección Territorial de Salud de Caldas, Viva 1A I.P.S., Municipio de Manizales, Secretaria de Planeación del Municipio de Manizales, Secretaria de Tránsito y Transporte del Municipio de Manizales, Secretaria de Obras Públicas del Municipio de Manizales y Nueva Empresa Promotora de Salud S.A.

## **Pretensiones**

El actor popular solicitó se declare que las entidades accionadas vulneraban los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, los derechos de los consumidores y usuarios; y que en consecuencia se intervenga el sector donde está ubicada las instalaciones de la IPS Viva 1A, con el fin de facilitar el transporte e ingreso de las personas con capacidades diferenciadas y personas de la tercera edad al lugar donde se prestan los servicios de salud, de acuerdo con el cumplimiento de las normas que regulan el tema.

## **Hechos de la demanda**

Adujo la parte accionante que las instalaciones de la Nueva EPS, IPS Viva 1A, ubicadas sobre la Avenida Kevin Ángel número 64A-80, por falta de infraestructura y servicio de transporte óptimo impiden el acceso de las personas con capacidades diferenciadas, personas de la tercera edad y la comunidad en general a la planta física de la institución.

## **Derechos colectivos invocados como vulnerados**

El actor popular consideró vulnerados los derechos colectivos contemplados en el artículo 4, literales b), d), g), h), j) y n), de la Ley 472 de 1998, que se refieren a la moralidad administrativa, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, los derechos de los consumidores y usuarios. Lo anterior de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **Municipio de Manizales**

El Municipio de Manizales contestó la demanda mediante escrito que obra en folios 39 a 41 del cuaderno principal.

Frente a los hechos afirmó que no le constan.

Las razones de defensa las centró en que no le corresponde a estas entidades contratar adecuaciones que busquen permitir la accesibilidad a la planta física de una institución privada.

En cuanto a la oferta de servicio de transporte, el municipio aseguró que la Secretaria de Transporte no puede tomar determinaciones de esta índole a su capricho o sin sustento, siendo necesaria la elaboración de estudios que certifiquen la necesidad de movilización.

En cuanto a las excepciones formularon:

- *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, toda vez que la administración municipal no es la responsable de las reclamaciones realizadas por el actor popular.
- *“EXCEPCION GENERICA”*, motivada en la medida que se demuestre dentro del proceso otra excepción que favorezca a esta parte procesal.

#### **Viva 1A IPS S.A.**

Viva 1A IPS SA se opuso a la totalidad de las pretensiones elevadas por la parte actora, por no existir pruebas de la vulneración y/o la puesta en peligro de los derechos colectivos bajo discusión.

Al respecto indicó que cuentan con instalaciones aptas para la atención de cualquier usuario, tal como lo ha verificado la Secretaria de Salud de Manizales. Por su parte, manifiesta que respecto de las demás pretensiones de la demanda no les asiste legitimación por pasiva para pronunciarse.

#### **Dirección Territorial de Salud de Caldas**

Frente a los hechos manifiesta que no le constan, sin embargo, resalta que la entidad realizó visita de verificación de condiciones de habilitación el día 1º de junio de 2015, conforme en lo dispuesto por la Resolución No. 2003 de 2014, concluyendo que las instalaciones de la institución Viva IPS SA cumplen con las condiciones que establece la Dirección Territorial de Salud de Caldas.

Frente a las pretensiones se opuso a todas las planteadas por la parte actora, toda vez que en la demanda no se logra dilucidar que la Dirección Territorial de Salud de Caldas tenga alguna responsabilidad por la supuesta violación de derechos colectivos.

Propuso las siguientes excepciones:

- “AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD”, expresando que la relación causal debe ser probada en todos los casos por el actor popular.
- “INEXISTENCIA DE VIOLACION DE LOS DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DE LA DTSC”, ya que la entidad no ha tenido ningún comportamiento ni por acción ni por omisión que viole o ponga en riesgo los derechos colectivos de los usuarios de Viva 1A IPS SA.
- “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, explicó que esta entidad es la encargada de ejercer la inspección, vigilancia y control en el territorio de su jurisdicción en lo correspondiente a los prestadores de servicios de salud, por lo cual no le corresponde atender las reclamaciones elevadas por el actor.
- “INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION”, en atención a que a esta entidad no le asiste obligación que tenga relación con los presuntos daños alegados por la parte actora.
- “EXCEPCION GENERICA”, motivada en la medida que se demuestre dentro del proceso excepciones que favorezcan a la entidad.

#### **Nueva Empresa Promotora de Salud, NUEVA EPS S.A.**

Manifestó que de los elementos facticos expuestos es imposible determinar la violación de derechos que alega la parte accionante en su escrito de demanda, por lo cual, aunque las acciones constitucionales buscan la protección de derechos fundamentales, en el caso concreto no se logra de forma acertada exponer la presunta violación.

Por las razones expuestas consideró que no existe conducta de la que se pueda concluir la existencia de violación y/o puesta en peligro de los derechos colectivos de los usuarios de Viva 1A IPS SA; En este sentido los derechos e intereses colectivos supuestamente vulnerados no pueden atribuirse al actuar de la Nueva EPS SA.

Formuló las siguientes excepciones:

- “INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION EN CABEZA DE NUEVA EPS S.A.”, ya que los hechos carecen de sustento jurídico.
- “INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL”, en atención a que la accionante en su exposición y el sustento jurídico utilizado, no demuestra la

injerencia directa o indirecta que la entidad tiene con los hechos y las pretensiones.

- “EXCEPCION GENERICA”, motivada en la medida que se demuestre dentro del proceso excepciones que favorezcan a la entidad.

### AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El 5 de abril de 2018, comparecieron las partes procesales y el Ministerio Público a la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida, habida cuenta que no se logró formula de pacto (fls. 107 a 108, C.1).

### TRÁMITE DE LA ACCIÓN

**Reparto y admisión:** Al encontrarse satisfechos los presupuestos contenidos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, el Juez de instancia admitió la acción popular mediante providencia del 13 de diciembre de 2017, ordenando comunicar sobre el trámite adelantado al sujeto pasivo de la acción, al Defensor del Pueblo, al Procurador Judicial Administrativo y a los miembros de la comunidad en general.

**Notificación y traslado:** El 26 de enero de 2018, se notificó la demanda mediante mensaje de datos, a las partes del proceso (fl. 36-39 C.1).

### LA PROVIDENCIA APELADA

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales mediante sentencia del 23 de enero de 2019, negó las pretensiones del actor popular.

Esbozó que de conformidad con el artículo 88 de la constitución políticas y las normas que lo desarrollan, las acciones populares tienen como finalidad los intereses colectivos que deben ser analizados desde el punto de vista de la amenaza o vulneración que se puede dar en acciones u omisiones de la entidad pública, de un servidor o funcionario en ejercicio de sus funciones o de los particulares.

Afirmo el juez *a quo* que del material probatorio allegado a la actuación, se verificó que las instalaciones de la institución Viva 1A IPS SA ubicadas en la Avenida Kevin Ángel Mejía #64A - 80 de Manizales, cuentan con accesos para discapacitados, sillas de ruedas, baños, ascensores y sillas preferenciales para personas con capacidades diferenciadas. Adicionalmente se constató que el servicio de transporte se encuentra satisfecho y cubierto con las rutas ya establecidas.

## EL RECURSO DE APELACIÓN

La ciudadana Rosario del Pilar Mantilla Ayala, inconforme con la decisión, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el fallador de primer grado, a través de escrito radicado ante la Secretaría de esta Corporación el 28 de enero de 2019 (fls. 263 a 264, C.1).

En el recurso de alzada la apelante enuncia las siguientes inconformidades:

Relató que si bien existen rutas de transporte público que lleguen hasta la sede principal de la Nueva EPS, Viva 1A IPS SA, ubicada sobre la Avenida Kevin Ángel número 64A-80, no puede desconocerse que la población que vive en sectores específicos de la ciudad como el aledaño al cementerio San Esteban se encuentran descubiertos del servicio.

Afirmó que la prestación del servicio de transporte público no puede limitarse a brindar la frecuencia de rutas hasta la IPS, al contrario, debe brindar condiciones de seguridad vial y circunstancias de abordaje y desabordaje de pasajeros.

Expresó que no se valoraron las condiciones que padecen los usuarios al recibir el servicio de salud en las instalaciones antes mencionadas, toda vez que son atendidos en lugares pequeños que impiden la atención del servicio en las condiciones adecuadas.

## CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### **Competencia**

De conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998, reglamentaria de la acción popular, esta Corporación es competente para conocer de la misma en segunda instancia.

### **Presupuestos procesales**

En el presente caso los presupuestos procesales se hallan satisfechos, esto es, la demanda en forma, la legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva, el derecho de postulación ejercido por las partes y, además, no existen causales de nulidad que vicien lo actuado, por lo que es procedente dictar la sentencia de rigor.

### **Generalidades**

La acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia está instituida como un mecanismo procesal elevado a rango

constitucional con trámite preferencial, por medio de la cual las personas naturales o jurídicas, pueden demandar del Estado en cualquier tiempo, aún durante los estados de excepción, 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 y la libre competencia económica, con el objeto de evitar un daño contingente, hacer cesar algún peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los mismos o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.

### **Elementos para la procedencia de la acción popular**

En el mismo sentido y dado la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2 y 9 de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de la acción popular son las siguientes:

- a) Su finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos e intereses.
- c) Se ejerce 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.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
- e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

### **Problema jurídico**

En consideración a lo expuesto por la parte accionante en la demanda y el recurso de apelación, así como lo dispuesto por el Juez de primera instancia, se deberá resolver el siguiente interrogante:

- ¿Las entidades accionadas vulneran los derechos colectivos invocados por la parte actora al no contar con rutas de transporte que faciliten la movilidad de las personas a las cuales se les presta el servicio de salud en la Nueva

EPS, Viva 1A IPS SA, ubicada sobre la Avenida Kevin Ángel número 64A-80?

### Hechos debidamente acreditados

- El Juez de primera instancia realizó el 29 de agosto de 2018, la diligencia de inspección judicial a la Sede Principal de la Nueva EPS, IPS VIVA 1A, con el objeto de verificar los hechos mencionados en la demanda, en la cual constató el acceso a las instalaciones para discapacitados, el acceso a la puerta de entrada y fluidez del transporte público hacia el sector (fls. 167 a 170, C.1).
- Copia del oficio enviado el 7 de febrero y dirigido a la profesional Especializada de la oficina jurídica de la alcaldía de Manizales, y el cual expresa en el asunto: “CONCEPTO FRENTE A LA ACCION POPULAR PROPUESTO POR LA SEÑORA ROSARIO DEL PILAR MANTILLA AYALA”. Dicho documento fue emitido por el Secretario de Tránsito del Municipio de Manizales. Dando claridad sobre la demanda de transporte contenida en el artículo 2 del Decreto 170 de 2001, compilado por el Decreto 1079 de 2015 en el que además ratifican que la demanda del servicio de transporte del sector se tiene satisfecha.
- Constancia de visita de verificación de condiciones de habilitación realizada a la institución Viva 1 A IPS SA por parte del grupo técnico de verificación de la Dirección Territorial de Salud de Caldas el día 1 de junio de 2015, con el cual se constató el cumplimiento de las exigencias para la prestación de servicios de salud.
- Oficio STT 2379 del 18 de diciembre de 2018, donde se contesta el requerimiento del Juez *a quo* en cuanto a indicar cuál es la frecuencia del transporte público que pasa por la sede de la NUEVA EPS número 64A – 80 de Manizales, donde hacen la relación de las rutas, los sectores que cubren, el periodo y frecuencia de despacho.

### Carga de la prueba

El artículo 30 de la ley 472 de 1998 se refiere a la carga de la prueba en los siguientes términos:

*La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de*

*mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.*

*En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.*

Como lo dicta la norma precitada, la carga de la prueba corresponde al demandante, afirmación que hace referencia al Principio de “*onus probandi*”, consistente en que recae sobre cada parte procesal demostrar los hechos que pretende acreditar en el proceso, en consecuencia, en el caso de no acreditar los hechos deberá asumir las consecuencias negativas que esta omisión conlleva.

Como lo ha mencionado el Consejo de Estado, la actividad procesal que obedece al principio del “*onus probandi*” ha sido definida por la doctrina en los siguientes términos:

*“Con esta expresión se quiere indicar la actividad correspondiente a cada una de las partes en la tarea de hacer conocidos del juez los hechos en que se basan sus afirmaciones de la demanda o de la defensa.*

*Son tres las reglas que informan la carga de la prueba, a que no escapa ninguna legislación antigua ni moderna, a saber:*

*a) Onus probandi incumbit actori, o sea que al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción.*

*b) Reus, in excipiendo, fit actor, o sea que el demandado, cuando excepciona o se defiende, se convierte en demandante para el efecto de tener que probar a su turno los hechos en que funda su defensa; y*

*c) Actore non probante, reus absolvitur, es decir que el demandado ha de ser absuelto de los cargos o acción del demandante, si éste no logró en el proceso probar los hechos constitutivos de su demanda.<sup>1</sup>*

*(...)La distribución de la carga de la prueba consagrada en el artículo 1757 del C.C. tiene por fundamento una regla de experiencia universal: el interés o conveniencia de cada una de las partes de sacar avante sus propias afirmaciones. Quien pretenda ser acreedor al cumplimiento o pago de una prestación es el interesado y no el deudor, en hacer conocidos del juez, mediante la prueba pertinente, los hechos base de su pretensión.<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Antonio Rocha Alvira, Derecho Probatorio, Universidad Externado de Colombia, 1987.

<sup>2</sup> Antonio Rocha Alvira, Derecho Probatorio, Universidad Externado de Colombia, 1987.

El Consejo de Estado en sentencia del 8 de junio de 2018 se refirió sobre el principio del “*onus probandi*”<sup>3</sup>, explicando:

*XV.1.19. Se entiende, entonces, que el “onus probandi” persigue que, las partes asuman en el proceso un rol activo, es decir, sin limitarse a la diligencia del juez como conductor del proceso o a las deficiencias probatorias de la contraparte. No obstante, si bien la carga procesal exige una conducta de la parte involucrada, ésta conserva, en todo caso, la facultad de ejercerla o no, sin que pueda el Juez u otra persona coaccionar su ejercicio. Lo anterior, por cuanto, la omisión en el cumplimiento de la carga procesal que le corresponde a la parte actora, trae consigo eventuales consecuencias desfavorables, como lo es, el no acreditar los hechos en que sustenta su demanda y en virtud de ello obtener un fallo desfavorable.*

*XV.1.20. Ahora bien, el principio del “onus probandi” admite excepciones, previstas especialmente, cuando la carga de prueba resulta ser desproporcionada, irrazonable o injusta, permitiéndole al juez pronunciarse frente a la distribución de la carga de la prueba.*

*XV.1.21. Es así como, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, impone al Juez constitucional del deber de impartir las órdenes correspondientes para suplir las deficiencias probatorias, en aquellos eventos donde la carga no pueda ser cumplida por razones de orden económico o técnico; sin que con ello se suplan las cargas impuestas a las partes, y el deber de actuar de forma diligente en el trámite procesal.*

Apreciando el tema, el Consejo de Estado al referirse a la carga de la prueba en acciones populares ha concluido que le corresponde al demandante o al que quiere acreditar un hecho probarlo, a saber<sup>4</sup>:

*En este sentido, esta Sección, con ponencia del Consejero de Estado doctor Guillermo Vargas Ayala, en sentencia proferida el 13 de noviembre de 2014<sup>5</sup>, expresó lo siguiente:*

*“[...] Esta consecuencia del obrar omisivo de la parte demandante ya ha sido señalada por la jurisprudencia de esta Sala, como se expresó en Sentencia del 22 de agosto de 2013, en la cual se afirma lo siguiente:*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 8 de junio de 2018, Radicado: 63001-23-31-000-2010-00222-02 (AP), Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 26 de marzo de 2019, Radicado: 15001-23-33-000-2013-00494-01(AP), Consejero ponente: Hernán Sánchez Sánchez

<sup>5</sup> Cita de cita: Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, Radicación Número: 17001-23-31-000-2012-00327-02(Ap). Actor: Javier Elías Arias Idarraga. Demandado: Municipio De Chinchiná - Caldas; Registraduría Nacional Del Estado Civil.

*“Se entiende que le corresponde al actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende con la acción.*

*Es evidente que no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.*

*Sobre la carga de la prueba en acciones populares, la jurisprudencia<sup>6</sup> de esta Sección ha indicado:*

*“...la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por la parte actora popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba. “Dado que los actores no demostraron de ninguna manera el supuesto hecho que generaba la violación de los derechos colectivos (...) confirmará la Sala la sentencia proferida, en primera instancia, por el tribunal de instancia.”*

*Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por la parte actora, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente proteger y normalizar una situación con la expedición de la sentencia producto de la acción popular.”<sup>7</sup>*

## **Del servicio público y derecho constitucional a la salud**

---

<sup>6</sup> Cita de cita: Sentencia del 30 de junio de 2011, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, expediente 50001-23-31-000-2004-0640-01.

<sup>7</sup> Cita de cita: Rad. No. 25000-23-24-000-2010-00779-01(AP), Actor: Luis Carlos Domínguez Prada, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

Sobre este tema, el H. Consejo de Estado<sup>8</sup> en providencia del 6 de agosto de 2020, al resolver un recurso de apelación contra una providencia proferida por este Tribunal, expresó lo siguiente:

*“La Constitución Política de 1991 establece que “[l]a seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. [...]”. En tal virtud, la cobertura de los servicios del Sistema de Seguridad Social será ampliada progresivamente. De igual forma, la seguridad social es un derecho de carácter irrenunciable que se encuentra en cabeza de todos los habitantes del territorio.*

*Asimismo, la Constitución traza el mejoramiento de la calidad de vida de la población como una de las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho, para lo cual fijó en cabeza de las entidades del Estado, el objetivo prioritario de solucionar las necesidades insatisfechas de las personas en materia de salud, entre otra.*

*En desarrollo del precepto mencionado, la Ley 100 de 23 de diciembre de 1993 dispuso que “[l]a Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.*

*El Sistema de Seguridad Social Integral se compone de aquellas prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios que se proyectan en favor de la comunidad ante las contingencias que puedan afectarla, a fin de protegerla en sus derechos irrenunciables y garantizarle su dignidad y calidad de vida.*

---

<sup>8</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020) Radicación número: 17001-23-33-000-2018-00350-01 (AP) Actor: MÓNICA PATRICIA SÁNCHEZ CASTAÑEDA Demandado: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD NUEVA E.P.S. Referencia: ACCIÓN POPULAR – RECURSO DE APELACIÓN DE SENTENCIA Derechos colectivos presuntamente conculcados: DERECHOS DE LOS CONUSMIDORES Y USUARIOS EN MATERIA DE SALUD

*La Ley Estatutaria 1751 de 16 de febrero de 2011 advierte que el **derecho fundamental a la salud** es autónomo e irrenunciable, tanto en lo individual, como en lo colectivo. En esa medida, “[...] [c]omprende el **acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud**. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el **acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas**. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado. (Negrilla del Texto).*

### **Sobre la accesibilidad al inmueble objeto de la presente acción**

El artículo 13 de la Constitución Política consagra como derecho fundamental el de la igualdad de todas las personas ante la ley e impone como obligación a cargo del Estado, promover las condiciones para que ese derecho sea real y efectivo, así como proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

En armonía con esa disposición, el artículo 47 de la misma Carta expresa que corresponde al Estado adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se les debe prestar la atención especializada que requieran.

En desarrollo de esas normas constitucionales, el legislador expidió la Ley 361 de 1997 *“Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”*, que en título IV contiene *“las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida, sea esta temporal o permanente.*

El artículo 43 de esa ley dispone en el párrafo: *“Los espacios y ambientes descritos en los artículos siguientes, deberán adecuarse, diseñarse y construirse de manera que se facilite el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación”*.

El artículo 44 define la accesibilidad como la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes; las barreras físicas como

todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limiten o impidan la libertad o movimiento de las personas.

Por su parte el artículo 45 enseña que son destinatarios especiales de este título, las personas que por motivo del entorno en que se encuentran, tienen necesidades especiales y en particular los individuos con limitaciones que les haga requerir de atención especial, los ancianos y las demás personas que necesiten de asistencia temporal y el 46 califica la accesibilidad como elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado.

El artículo 47, en relación con la eliminación de las barreras arquitectónicas en las edificaciones abiertas al público que se vayan a construir, o en las ya existentes, establece en su parte pertinente, lo siguiente:

*“La construcción, ampliación y reforma de los edificios abiertos al público y especialmente de las instalaciones de carácter sanitario, se efectuarán de manera tal que ellos sean accesibles a todos los destinatarios de la presente ley. Con tal fin, el Gobierno dictará las normas técnicas pertinentes, las cuales deberán contener las condiciones mínimas sobre barreras arquitectónicas a las que deben ajustarse los proyectos, así como los procedimientos de inspección y de sanción en caso de incumplimiento de estas disposiciones.*

*Las instalaciones y edificios ya existentes se adaptarán de manera progresiva, de acuerdo con las disposiciones previstas en el inciso anterior, de tal manera que deberá además contar con pasamanos al menos en uno de sus dos laterales.”*

De acuerdo con esa norma y para garantizar el derecho a la accesibilidad a las personas con discapacidad que consagra la ley, las edificaciones existentes para la fecha en que entró en vigencia deben ser adecuadas de manera progresiva para permitir la, con sujeción a la reglamentación técnica que expidiera para tal efecto el Gobierno Nacional.

En el Decreto 1538 de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reglamentó la anterior disposición que de conformidad con el literal b) del artículo 1º es aplicable para el diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso al público.

El artículo 9º, en el literal C) numeral 1, dispone:

*“CARACTERÍSTICAS DE LOS EDIFICIOS ABIERTOS AL PÚBLICO.*

*Para el diseño, construcción o adecuación de los edificios de uso público en general, se dará cumplimiento a los siguientes parámetros de accesibilidad: ...*

*C. Acceso al interior de las edificaciones de uso público*

*1. Al menos uno de los accesos al interior de la edificación, debe ser construido de tal forma que permita el ingreso de personas con algún tipo de movilidad reducida y deberá contar con un ancho mínimo que garantice la libre circulación de una persona en silla de ruedas..."´*

En relación con el espacio público, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, adicionado por el 117 de la Ley 388 de 1997, previó:

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

*"Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular..."*

El artículo 2.2.3.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015, dice en su parte pertinente:

*"Accesibilidad al espacio público. Los elementos del espacio público deberán ser diseñados y construidos dando cumplimiento a los siguientes parámetros:*

*1. Vías de circulación peatonal*

*1.1 Los andenes deben ser continuos y a nivel, sin generar obstáculos con los predios colindantes...*

*1.9 Los espacios públicos peatonales no se podrán cerrar ni obstaculizar con ningún tipo de elemento que impida el libre tránsito peatonal..."*

### **Solución del caso concreto**

En el presente asunto la parte demandante pretende la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y los derechos de los consumidores y usuarios.

Como consecuencia de dicha declaración solicita que se intervenga el sector donde están ubicadas las instalaciones de la IPS Viva 1A, con el fin de facilitar el transporte de los usuarios desde diferentes puntos de la ciudad hasta ese sitio, así como el ingreso de las personas con capacidades diferenciadas y personas de la tercera edad al lugar donde se prestan los servicios de salud.

No obstante lo anterior, en la alzada además de indicarse que en algunos barrios de Manizales no existe transporte público hacia el sitio de ubicación de la IPS Viva 1A, se expresa que se debe disponer la construcción de una bahía para abordaje y desabordaje de pasajeros en el sector de la acción popular y además llama la atención sobre el tamaño de los espacios dispuestos por la IPS Viva 1ª para realizar algunos procedimientos médicos.

De las pruebas obrantes en el plenario, advierte la Sala que el Juez de primera instancia realizó el 29 de agosto de 2018 la diligencia de inspección judicial a la Sede Principal de la Nueva EPS, IPS VIVA 1A, con el objeto de verificar los hechos mencionados en la demanda, en la cual constató el acceso a las instalaciones para discapacitados, el acceso a la puerta de entrada y fluidez del transporte público hacia el sector (fls. 167 a 170, C.1).

Así mismo, obra copia del oficio enviado el 7 de febrero de 2018 por el Secretario de Tránsito del Municipio de Manizales a la profesional Especializada de la oficina jurídica de la alcaldía de Manizales, y el cual expresa en el asunto: "CONCEPTO FRENTE A LA ACCION POPULAR PROPUESTO POR LA SEÑORA ROSARIO DEL PILAR MANTILLA AYALA". Dicho documento fue emitido dando claridad sobre la demanda de transporte contenida en el artículo 2 del Decreto 170 de 2001, compilado por el Decreto 1079 de 2015 en el que además ratifican que la demanda del servicio de transporte del sector se tiene satisfecha.

Adicionalmente obra en el proceso constancia de visita de verificación de condiciones de habilitación realizada a la institución Viva 1 A IPS SA por parte del grupo técnico de verificación de la Dirección Territorial de Salud de Caldas el día 1 de junio de 2015, con el cual se constató el cumplimiento de las exigencias para la prestación de servicios de salud.

Finalmente se advierte el contenido del Oficio STT 2379 del 18 de diciembre de 2018, donde se contesta el requerimiento del Juez *a quo* en cuanto a indicar cuál es la frecuencia del transporte público que pasa por la sede de la NUEVA EPS número 64A – 80 de Manizales, en el cual se verifica la relación de las rutas, los sectores que cubren, el periodo y frecuencia de despacho.

De acuerdo con lo expuesto hasta este punto, infiere la Sala que no se logró demostrar por la parte demandante la vulneración de derechos colectivos en el presente asunto, en tanto se acreditó en el proceso la accesibilidad para personas en situación de discapacidad a la edificación objeto de la demanda y se probó la existencia de rutas y frecuencia de transporte público que pasa por el sector.

Ahora, sobre los argumentos del recurso de apelación, advierte esta Corporación que los mismos desbordan el objeto con el que inicialmente se propuso la presente acción popular.

En efecto, lo expuesto por la recurrente en la alzada se relaciona con la construcción de una bahía para abordaje y descenso de pasajeros en el sector objeto de la presente demanda, sumado a razonamientos que tienen que ver con el tamaño de los consultorios de la institución Viva 1 A IPS SA y la dificultad para realizar procedimientos como citologías en esos espacios.

Sobre lo anterior debe precisar este Tribunal que tales aspectos del recurso de apelación no fueron puestos en conocimiento de los demandados al agotar el requisito de procedibilidad del medio de control y tampoco fueron objeto de descripción en los hechos o pretensiones de la demanda, motivos por los cuales una decisión de este Juez plural resolviendo dichas solicitudes además de sorprender a los demás sujetos procesales, desborda el objeto de la discusión inicialmente planteada por la actora popular.

En este sentido, los argumentos consignados en el recurso de apelación se despacharán de manera desfavorable a los intereses de la parte actora y se confirmará la decisión de primera instancia en tanto declaró la ausencia de vulneración de derechos colectivos en este asunto.

### **Conclusión**

Esta Sala observa que, de acuerdo con las pruebas recaudadas en el proceso, no se acreditaron las circunstancias que la parte actora intentaba hacer valer, por lo cual debe asumir las consecuencias desfavorables por el incumplimiento de las cargas procesales que la ley le impone.

Por lo expuesto este Tribunal confirmará la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales.

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

**RESUELVE**

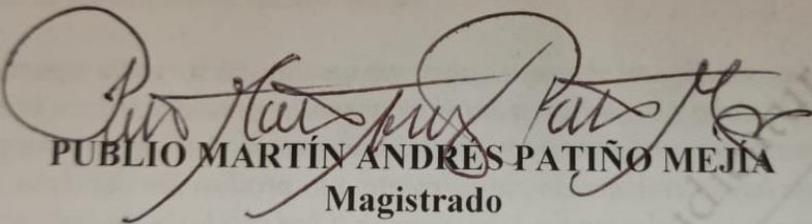
**Primero.** CONFÍRMASE la sentencia de primera instancia proferida el veintitrés (23) de enero de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos de la referencia.

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

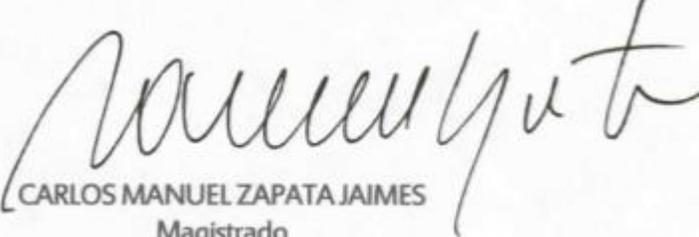
**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. 223

FECHA: 13/12/2022



**Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas**  
**Secretaria**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala Quinta de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S.214**

**Asunto:** Sentencia de segunda instancia  
**Acción:** Popular  
**Radicación:** 17001-33-39-008-2018-00068-02  
**Demandante:** José Fernando Londoño González  
**Demandado:** Municipio de La Dorada, Caldas.

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 051 del 09 de diciembre de 2022**

Manizales, nueve (09) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

**ASUNTO**

Esta Sala de Decisión, en sede de segunda instancia, decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante, contra la sentencia del quince (15) de enero de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, que negó las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES**

El Señor José Fernando Londoño González a través de escrito radicado el 19 de febrero de 2018, instauró acción popular contra el Municipio de La Dorada, Caldas, (fls. 1 a 42, C.1).

**Pretensiones**

El actor popular solicitó declarar responsable al Municipio de La Dorada, Caldas, de vulnerar los derechos colectivos a la moralidad administrativa, 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, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos

urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y como consecuencia de ello solicitó:

*Que se ordene a las entidades demandadas el retiro inmediato de la Publicidad Exterior Visual de contenido político instalada de manera indebida e ilegal sobre los tableros informativos, por constituir estos elementos del espacio público y por la contaminación visual generada sobre los mismos.*

*Que se ordene a las entidades demandadas que se abstengan en lo sucesivo de avalar o realizar este tipo de publicación Exterior visual de contenido político sobre los tableros informativos de tránsito de la Dorada Caldas.*

*Que la sentencia proferida en el presente proceso tenga efectos de cosa juzgada de conformidad con los derechos e intereses colectivos amenazados y/o vulnerados indicados en el acápite 3 denominado Derechos e intereses colectivos Amenazados o Vulnerados de este libelo con respecto a las partes y al público en general.*

*Declarar sobre la Resolución SDP-LIEP-No 305-2017 de fecha 21 de septiembre de 2017, de la Alcaldía Municipal de la Dorada, la inaplicabilidad total o parcial de la misma con efectos interpartes; o en su defecto declarar la interpretación condicionada de dicho acto administrativo o en subsidio decretar la suspensión de los efectos de dicha resolución, como medidas necesarias para hacer cesar las amenazas y vulneraciones a los derechos e intereses colectivos invocados en protección*

## **Hechos de la demanda**

Indicó la parte demandante que con ocasión de las elecciones de los nuevos integrantes del Congreso de la República, los aspirantes a dichos cargos en La Dorada, Caldas, han instalado publicidad exterior visual política en diferentes lugares del municipio con conocimiento de la Administración Municipal y del Comité Local de Seguimiento Electoral.

Expresó el actor popular que en varios lugares de La Dorada, Caldas, hay publicidad en favor de varios candidatos al Congreso y alguna de la publicidad está instalada sobre los tableros informativos de señales de tránsito en el municipio o en la infraestructura que se usa actualmente en las vías principales de la ciudad para la instalación de señales de tránsito de tipo informativo.

Describió que dicha publicidad está instalada en la entrada del municipio

donde hace campaña el señor Erwin Arias Betancourt a la Cámara de Representantes por el partido cambio radical; en la carrera novena con décima, donde hace campaña José Luis Correa López a la Cámara de Representantes por el partido liberal; en la calle décima entre carrera cuarta y tercera donde hacen campaña los señores Oscar Tulio Lizcano González y Juan Felipe Lemos Uribe por el partido de la U; en la carrera segunda con calle catorce donde repite publicidad el señor Erwin Arias Betancourt; en la entrada al barrio Los Andes, terminando la doble calzada frente al Coliseo donde repite publicidad el señor José Luis Correa López.

Adujo que dicha publicidad es ilegal e indebida porque se violan normas de tránsito, normas electorales, normas sobre publicidad exterior visual, además de normas referentes al espacio público y la contaminación visual.

Manifestó que mediante Oficio SDG-GPO-220-0211-2018 del 12 de febrero de 2018 la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Municipal informó que no han recibido respuesta a la consulta al Consejo Nacional Electoral sobre la legalidad de la publicidad política de los tableros informativos y afirman que según el artículo 15 de la Ley 140 de 1994, dicha ley no se aplica para el caso de la publicidad política en los tableros.

Expresó que mediante Acuerdo n°038 de 2013, el Concejo Municipal de la Dorada aprobó el Plan de Ordenamiento territorial de la Dorada; que mediante Decreto Municipal n°102 del 29 de diciembre de 2014 se expidió el Plan Maestro del Espacio Público de la Dorada; y mediante Decreto Municipal n° 165 del 28 de diciembre de 2017, se expidió la reglamentación en la Dorada para la publicidad exterior visual de contenido político con ocasión de las elecciones al Congreso de la República.

Agregó que mediante Resolución SDP-LIEP-n° 305-2017 del 21 de septiembre de 2017, la Alcaldía de la Dorada, Caldas, otorgó a la empresa publicitaria Centro Digital de Manizales S.A.S licencia de intervención y ocupación del espacio público para la dotación de amoblamiento urbano con señalética elevada en 15 puntos críticos dentro del área urbana del municipio de la Dorada; y que con base en dicha resolución el Centro Digital de Manizales S.A.S instaló tableros informativos a los cuales les agregó una tercera lámina con publicidad visual de contenido político.

Afirmó que conforme al literal F del artículo 2 del Decreto 165 de 2017, no se puede instalar publicidad política en el centro de la ciudad, desde la carrera 1 hasta la carrera 6 y desde la calle 11 hasta la calle 18, tanto en propiedad privada como pública; lo que demuestra que el tablero ubicado en la carrera 2 con calle 14 está violando dicha normatividad.

## **Derechos colectivos invocados como vulnerados**

El actor popular consideró vulnerados los derechos colectivos contemplados en los literales b), c), d), e), l) m), del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que se refieren a la moralidad administrativa, 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, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **Municipio de La Dorada, Caldas.**

La entidad territorial se opuso a las pretensiones de la demanda, al estimar que la Administración Municipal al expedir el Decreto 005 de 2018 que modifica el Decreto 065 de 2017 permitió la instalación de publicidad política en el centro de la ciudad; que posteriormente la misma Administración Municipal en compañía de la Policía Nacional realizó cinco operativos para el desmonte de dicha publicidad política, por lo cual sostiene que es una circunstancia ya superada, generando la inexistencia de la supuesta afectación de los derechos alegados por carencia actual de objeto, por haberse superado los hechos que generaron la controversia, pues se desmontó toda la publicidad política en los tableros informativos.

Mencionó que la publicidad política a la que hace referencia el actor popular estaba debidamente autorizada, pero también condicionada al concepto que emitiera el Consejo Nacional Electoral CNE; por ello el Comité Electoral del Municipio elevó una consulta, de la cual no han obtenido respuesta.

Describió que el solo hecho de la publicidad exterior visual per se no implica contaminación, porque las normas, como la Ley 140 de 1994, si bien garantiza la calidad de vida de los ciudadanos mediante la descontaminación visual, en dicho articulado no define con claridad el concepto de contaminación visual y las maneras de medirla o comprobar su existencia en el entorno urbano, para lo cual la Administración Municipal cuenta con autonomía para definir las zonas en las cuales se permitirá, o no, el uso de material publicitario en el

periodo de campaña electoral.

Formuló las excepciones que denominó: “HECHO SUPERADO”, “INEXISTENCIA DE LA OMISIÓN DEL ENTE TERRITORIAL”, “INEXISTENCIA DE DAÑOS A LOS DERECHOS COLECTIVOS QUE SE PRETENDEN PROTEGER”, “VIOLACIÓN A LA CARGA DE LA PRUEBA”.

### **CENTRO DIGITAL DE MANIZALES S.A.S**

No presentó escrito de contestación.

## **TRÁMITE DE LA ACCIÓN**

### **Reparto y admisión**

Al encontrarse satisfechos los presupuestos contenidos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y el numeral 4 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, el Juez de instancia admitió la acción popular mediante providencia del 23 de febrero de 2018. En igual sentido ordenó comunicar sobre el trámite adelantado a los demandados y a los miembros de la comunidad en general.

Por auto del 8 de marzo de 2018 se admitió la reforma de la demanda.

### **Notificación y traslado**

El 26 de febrero y 14 de marzo de 2018 se notificó la demanda y su reforma a las partes del proceso; momento a partir del cual corrió el termino de traslado de la demanda.

### **Pacto de cumplimiento**

La audiencia se llevó a cabo el 1 de febrero de 2019 con la asistencia de la parte actora, el representante legal del Municipio de La Dorada, Caldas, el apoderado de La Dorada, Caldas, el representante del Ministerio Publico; declarándose fallida por no existir acuerdo entre las partes procesales. (fls. 118 a 120, C.1).

## **LA PROVIDENCIA APELADA**

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales, mediante

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

sentencia del quince (15) de enero de dos mil veinte (2020), negó las pretensiones del actor popular.

El juez de primera instancia citó la Ley 140 de 1994, la cual reglamenta la publicidad exterior visual en todo el territorio nacional, e indicó que esa disposición busca preservar el espacio público tanto como la integridad del ambiente y procurar seguridad vial, lo mismo que simplificar la actuación administrativa en la materia.

Describió que la Publicidad Exterior Visual-PEV, es un medio masivo de comunicación orientado a llamar la atención del público mediante el uso - legalmente regulado- de elementos visuales en el espacio público con fines institucionales, artísticos y/o comerciales. Así las cosas, quienes tienen el propósito de acudir a la PEV y buscan cumplir objetivos institucionales, artísticos o promocionar masivamente productos, bienes o servicios deben observar a cabalidad previsiones relacionadas con condiciones y características de la misma, como el tamaño, la ubicación, las distancias y los registros, contempladas en la Ley 140 de 1994.

Analizó la sentencia C-535 de 1996 para concluir que i) la PEV se ubica en un campo ecológico específico, cual es la afectación del paisaje como recurso natural renovable; ii) esta materia forma parte del concepto "patrimonio ecológico local"; iii) en aplicación del principio de autonomía territorial - rodeado de garantía institucional, como característica definitoria del Estado colombiano-, la regulación de la PEV corresponde primeramente a las autoridades indígenas tanto como a las autoridades distritales y municipales (concejos, alcaldías), cumpliendo un mandato de rigor subsidiario que exige desarrollar de manera más estricta lo dispuesto por la ley general; iv) a la luz de los principios de coordinación y de concurrencia el legislador puede sentar lineamientos básicos en materia de PEV, pero abstenerse de contravenir la prohibición de vaciamiento de competencia de las entidades territoriales y, con ello, de vulnerar el principio de autonomía territorial; y v) en ese orden, hay que entender la Ley 140 de 1994 como normatividad general básica, sobre la cual las entidades territoriales habrán de regular los diferentes asuntos con mayor rigor.

Expresó que quedó suficientemente probado en el expediente que en el momento de radicarse y admitirse la demanda, el elemento exterior visual censurado se encontraba instalado.

Mencionó el Decreto Municipal 102 del 29 de diciembre de 2014, por medio del cual adoptó el Manual de Publicidad Exterior Visual y Señalética Vial y Turística (artículo 46); y respecto a la publicidad exterior visual de partidos

políticos durante campañas electorales, y con ocasión a las elecciones para Congreso de la República que se adelantaron en el año 2018, expidió el Decreto 165 del 28 de diciembre de 2017.

Encontró que la publicidad exterior visual con contenido político en tableros informativos se encuentra permitida en el municipio de La Dorada, pues se encuentra expresamente regulada y tampoco hace parte de los sitios no autorizados para su instalación.

Indicó que del material probatorio se concluye que no existe prueba que acredite que la publicidad visual exterior de contenido político instalada en los tableros informativos ubicados en los 15 puntos referidos en la demanda incumple las disposiciones legales, por lo que no podría entenderse que los demandados vulneraron los derechos colectivos al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público como lo estima el actor popular.

Agregó que cuando terminó el periodo de campaña para la elección de Representantes a la Cámara y Senadores, la publicidad política atacada fue desmontada, tal como lo informó el ente territorial demandado en escrito de contestación presentado el 5 de abril de 2018.

## **EL RECURSO DE ALZADA**

### **Parte demandante**

Inconforme con la decisión, el 20 de enero de 2020, el actor popular interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el fallador de primer grado (fls. 140, C.1).

Seguidamente describió que la acción popular pretende prevenir que los tableros informativos de señales de tránsito del Municipio accionado dejen de prestar su función y sean parte de la contaminación visual indiscriminada política de época de elecciones en la región.

Afirmó que en el proceso electoral posterior a la sentencia de primera instancia, se volvieron a utilizar en el Municipio de La Dorada algunos tableros informativos, con lo que se acredita la continua vulneración de derechos colectivos.

Indicó que al actor popular le basta demostrar que se transgredió la regulación que rige el uso de elementos visuales en el espacio público para considerar vulnerados los derechos colectivos en este asunto.

Afirmó que además de la autorización descrita por el juez de primera instancia, se omitió el análisis de disposiciones de tránsito que regulan los tableros informativos, sus funciones y prohibiciones.

Fundamentó su argumentación en el manual de señalización vial y dispositivos uniformes contenido en la Resolución n°1885 del 17 de junio de 2015, la Ley 769 de 2002 y el decreto municipal 165 de 2017 de la Dorada Caldas que prohíbe instalar publicidad política en el centro de la ciudad.

Solicitó revocar la sentencia de primera instancia para que los tableros informativos de tránsito de la Dorada no vuelvan a ser utilizados para publicidad exterior visual de contenido político y el municipio no se sirva de la temporalidad de la época electoral para alegar la existencia de hecho superado cuando desmonta la publicidad.

### **ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

El Despacho del Magistrado sustanciador mediante auto del 09 de marzo de 2020 admitió el recurso de apelación radicado por la parte actora contra la sentencia proferida el quince (15) de enero de dos mil veinte (2020) por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales.

A través de auto del 10 de julio de 2020 se corrió traslado para alegar de conclusión y las partes se pronunciaron en esta etapa procesal (fls. 14 a 17 C.2).

El 18 de agosto de 2020 el proceso ingresó a Despacho para proferir sentencia.

### **INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA**

El agente del Ministerio público no se pronunció en esta etapa procesal.

### **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

#### **Competencia**

De conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998, reglamentaria de la acción popular, esta Corporación es competente para conocer de la misma en segunda instancia.

#### **Presupuestos procesales**

En el presente caso los presupuestos procesales se hallan satisfechos, esto es, la demanda en forma, la legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva, el derecho de postulación ejercido por las partes y, además, no existen causales de nulidad que vicien lo actuado, por lo que es procedente dictar la sentencia de rigor.

### **Generalidades**

La acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia está instituida como un mecanismo procesal elevado a rango constitucional con trámite preferencial, por medio de la cual las personas naturales o jurídicas, pueden demandar del Estado en cualquier tiempo, aún durante los estados de excepción, 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 y la libre competencia económica, con el objeto de evitar un daño contingente, hacer cesar algún peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los mismos o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.

### **Elementos para la procedencia de la acción popular**

En el mismo sentido y dado la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2 y 9 de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de la acción popular son las siguientes:

- a) Su finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos e intereses.
- c) Se ejerce 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.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
- e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

## **Problema jurídico**

En consideración a lo expuesto en el escrito de apelación radicado por el accionante, en el presente asunto se deberá determinar si existe vulneración de derechos colectivos por la instalación de publicidad exterior visual de contenido político en los tableros informativos existentes en el Municipio de La Dorada, Caldas.

## **Sobre las normas que regulan la publicidad exterior visual**

En la sentencia de primera instancia, la Juez *a quo* consideró que de acuerdo con lo previsto en la Ley 140 de 1994 “*Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional*”, el propósito fundamental del legislador fue proteger el espacio público, del mismo modo que salvaguardar la integridad del ambiente, tanto como garantizar la seguridad vial.

La norma mencionada refirió lo siguiente sobre el campo de aplicación, objetivos, lugares de ubicación, condiciones de la publicidad exterior visual en zonas urbanas y rurales, contenido, entre otros:

*ARTÍCULO 1o. CAMPO DE APLICACIÓN. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> La presente Ley establece las condiciones en que puede realizarse Publicidad Exterior Visual en el Territorio Nacional.*

*Se entiende por Publicidad Exterior Visual, el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas.*

*No se considera Publicidad Exterior Visual para efectos de la presente Ley, la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, la información sobre sitios históricos, turísticos y culturales, y aquella información temporal de carácter educativo, cultural o deportivo que coloquen las autoridades públicas u otras personas por encargo de éstas, que podrá incluir mensajes comerciales o de otra naturaleza siempre y cuando éstos no ocupen más del 30% del tamaño del respectivo mensaje o aviso. Tampoco se considera Publicidad Exterior Visual las expresiones artísticas como pinturas o murales, siempre que no contengan mensajes comerciales o de otra naturaleza.*

*ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS. <Artículo CONDICIONALMENTE*

**EXEQUIBLE> La presente Ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, mediante la descontaminación visual y del paisaje, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente, la seguridad vial y la simplificación de la actuación administrativa en relación con la Publicidad Exterior Visual.**

*La ley deberá interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta los anteriores objetivos.*

**ARTÍCULO 3o. LUGARES DE UBICACIÓN. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en todos los lugares del territorio nacional, salvo en los siguientes:**

*a) En las áreas que constituyen espacio público de conformidad con las normas municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas que se expidan con fundamento en la Ley 9a. de 1989 o de las normas que la modifiquen o sustituyan. Sin embargo, podrá colocarse Publicidad Exterior Visual en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos de amoblamiento urbano, en las condiciones que determinen las autoridades que ejerzan el control y la vigilancia de estas actividades;*

*b) Dentro de los 200 metros de distancia de los bienes declarados monumentos nacionales;*

*c) Donde lo prohíban los Concejos Municipales y Distritales conforme a los numerales 7o. y 9o. del artículo 313 de la Constitución Nacional;*

*d) En la propiedad privada sin el consentimiento del propietario o poseedor;*

*e) Sobre la infraestructura, tales como postes de apoyo a las redes eléctricas y telefónicas, puentes, torres eléctricas y cualquier otra estructura de propiedad del Estado.*

**ARTÍCULO 4o. CONDICIONES DE LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL EN ZONAS URBANAS Y RURALES. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> La Publicidad Exterior Visual que se coloque en las áreas urbanas de los municipios, distritos y también en los territorios indígenas, deberá reunir los siguientes requerimientos:**

*a) Distancia: Podrán colocarse hasta dos vallas contiguas con la Publicidad Exterior Visual. La distancia mínima con las más próximas no puede ser inferior a 80 metros. Dentro de los dos (2) kilómetros de carretera siguiente al límite*

*urbano y territorios indígenas, podrá colocarse una valla cada 200 metros, después de este kilometraje se podrá colocar una valla cada 250 metros;*

*b) Distancia de la vía: La Publicidad Exterior Visual en las zonas rurales deberán estar a una distancia mínima de quince metros lineales (15 mts/L) a partir del borde de la calzada. La ubicación de la Publicidad Exterior Visual en las zonas urbanas la regularán los Concejos Municipales;*

*c) Dimensiones: Se podrá colocar Publicidad Exterior Visual, en terrazas, cubiertas y culatas de inmuebles construidos, siempre y cuando su tamaño no supere los costados laterales de dichos inmuebles.*

*La dimensión de la Publicidad Exterior Visual en lotes sin construir, no podrá ser superior a cuarenta y ocho metros cuadrados (48 mts<sup>2</sup>).*

*ARTÍCULO 9o. CONTENIDO. La Publicidad Exterior Visual no podrá contener mensajes que constituyan actos de competencia desleal ni que atenten contra las leyes de la moral, las buenas costumbres o conduzcan a confusión con la señalización vial e informativa.*

*En la publicidad Exterior Visual no podrán utilizarse palabras, imágenes o símbolos que atenten contra el debido respeto a las figuras o símbolos consagrados en la historia nacional. Igualmente se prohíben las que atenten contra las creencias o principios religiosos, culturales o afectivos de las comunidades que defienden los derechos humanos y la dignidad de los pueblos.*

*Toda publicidad debe contener el nombre y teléfono del propietario de la Publicidad Exterior Visual.*

*ARTÍCULO 11. REGISTRO. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> A más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la colocación de la Publicidad Exterior Visual, deberá registrarse dicha colocación ante el alcalde del municipio, distrito o territorio indígena respectivo o ante la autoridad en quien está delegada tal función.*

*Las autoridades municipales, distritales y de los territorios indígenas abrirán un registro de colocación de Publicidad Exterior Visual, que será público.*

*Para efectos del registro, el propietario de la Publicidad Exterior Visual o su representante legal deberá aportar por escrito y mantener actualizados sus datos en el registro la siguiente información:*

*1. Nombre de la Publicidad, junto con su dirección, documento de identidad, Nit,*

*y demás datos necesarios para su localización.*

*2. Nombre del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, junto con su dirección, documento de identidad, Nit, teléfono y demás datos para su localización.*

*3. Ilustración o fotografías de la Publicidad Exterior Visual y transcripción de los textos que en ella aparecen. El propietario de la Publicidad Exterior Visual también deberá registrar las modificaciones que se le introduzcan posteriormente.*

*Se presumirá que la Publicidad Exterior Visual fue colocada en su ubicación de registro, en el orden en que aparezca registrada.*

*Las personas que coloquen publicidad distinta a la prevista en la presente Ley y que no la registren en los términos del presente artículo, incurrirán en las multas que para el efecto señalen las autoridades municipales, distritales y de los territorios indígenas, en desarrollo de lo previsto en el artículo 13 de la presente Ley.*

*ARTÍCULO 15. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Toda valla instalada en el territorio nacional cuya publicidad que por mandato de la ley requiera un mensaje específico referente a salud, medio ambiente, cultura y cívico, no podrá ser superior a 10% del área total de la valla.*

***La Publicidad Exterior Visual de que trata la presente Ley son aquellas que tienen una dimensión igual o superior a 8 metros cuadrados.***

***No estarán obligadas a lo dispuesto en este artículo las vallas de propiedad de: La Nación, los Departamentos, El Distrito Capital, los Municipios, organismos oficiales, excepto las empresas industriales y comerciales del Estado y las de economía mixta, de todo orden, las entidades de beneficencia o de socorro y la Publicidad Exterior Visual de partidos, movimientos políticos y candidatos, durante las campañas electorales.***

Sobre las disposiciones anteriores la H. Corte Constitucional en la sentencia C-535 de 1996, expresó que se trata de una legislación nacional básica de protección al medio ambiente que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, conforme a lo señalado por los artículos 313 y 330 de la Carta.

Así mismo, se infiere de dicha providencia que i) la PEV se ubica en un campo ecológico específico, cual es la afectación del paisaje como recurso natural renovable; ii) esta materia forma parte del concepto "patrimonio ecológico local"; iii) en aplicación del principio de autonomía territorial -rodeado de garantía institucional, como característica definitoria del Estado colombiano, la regulación de la PEV corresponde primeramente a las autoridades indígenas tanto como a las autoridades distritales y municipales (concejos, alcaldías), cumpliendo un mandato de rigor subsidiario que exige desarrollar de manera más estricta lo dispuesto por la ley general; iv) a la luz de los principios de coordinación y de concurrencia el legislador puede sentar lineamientos básicos en materia de PEV, pero abstenerse de contravenir la prohibición de vaciamiento de competencia de las entidades territoriales y, con ello, de vulnerar el principio de autonomía territorial; y v) en ese orden, hay que entender la Ley 140 de 1994 como normatividad general básica, sobre la cual las entidades territoriales habrán de regular los diferentes asuntos con mayor rigor.

El H. Consejo de Estado<sup>2</sup> al referirse a la publicidad exterior visual, indicó lo siguiente en sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2018:

*Se trata de criterios técnicos o científicos positivizados en el ordenamiento jurídico que, para el caso colombiano, como ya tuvo ocasión de mostrarlo la Sala, están contemplados en la Ley 140 de 1994, esto es, mediante una regulación general. A lo anterior se agrega la reglamentación prevista por las entidades territoriales, las cuales gozan del derecho a establecer una ordenación más estricta en aplicación del principio de rigor subsidiario.*

*A juicio de la Sala, si estos estándares son desconocidos, se colige que el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano libre de contaminación visual ha sido conculcado y no cabe exigir cargas probatorias adicionales.*

*En ese horizonte de comprensión, no requiere el actor popular determinar ni, asimismo, probar un daño o amenaza concreto al medio ambiente o a la salud, pues resulta suficiente para el efecto, que se trasgreda la regulación legal o reglamentaria que rige el uso de elementos visuales en el espacio público con fines institucionales, artísticos y/o comerciales. En otras palabras, se debe entender que quien desconoce el límite al que se hace mención en la regulación legal o reglamentaria, no ejerce legítimamente su derecho, pues contradice las normas nacionales o territoriales que lo regulan.*

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO Bogotá, D. C., cuatro (4) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU Actor: BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, PALACIO DE LA CULTURA RAFAEL URIBE URIBE DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN

En la parte resolutive de la providencia de unificación expresó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo:

*PRIMERO.- UNIFICAR la jurisprudencia en relación con las exigencias para que se entienda vulnerado el derecho colectivo al medio ambiente sano libre de contaminación visual, en el sentido de que el desconocimiento de los estándares técnicos consignados en las normas legales y reglamentarias que autorizan el uso de la publicidad exterior visual comporta, per se, el quebrantamiento de dicho derecho, de conformidad con las consideraciones expuestas en la presente sentencia.*

*SEGUNDO.- UNIFICAR la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos: i) en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación enderezada a cesar la amenaza o vulneración de los mismos; ii) el hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos.*

Además de lo anterior, encuentra la Sala que la Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, y a la que acude el recurrente en su escrito de apelación, refirió lo siguiente sobre la demarcación y señalización vial, así como la reglamentación de las señales:

**ARTÍCULO 1o. AMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> **Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.**

*En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.*

*Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.*

*Las autoridades de tránsito promoverán la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en este código.*

*Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, la movilidad, la calidad, la oportunidad, el cubrimiento, la libertad de acceso, la plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.*

**ARTÍCULO 5o. DEMARCACIÓN Y SEÑALIZACIÓN VIAL.** <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> **El Ministerio de Transporte reglamentará en un término no mayor de 60 días posteriores a la sanción de esta ley, las características técnicas de la demarcación y señalización de toda la infraestructura vial y su aplicación y cumplimiento será responsabilidad de cada uno de los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción.**

**PARÁGRAFO 1o.** El Ministerio de Transporte respetará y acogerá los convenios internacionales que se hayan suscrito o se suscriban en relación con la reglamentación de la ubicación, instalación, demarcación y señalización vial.

**PARÁGRAFO 2o.** La información vial y la señalización urbana, deberá hacerse con material antivandálico, vitrificado, que garantice una vida útil mínima de 10 años y, cuando así se aconseje, material retrorreflectante.

**ARTÍCULO 110. CLASIFICACIÓN Y DEFINICIONES.** Clasificación y definición de las señales de tránsito:

*Señales reglamentarias: Tienen por objeto indicar a los usuarios de las vías las limitaciones, prohibiciones o restricciones sobre su uso y cuya violación constituye falta que se sancionará conforme a las normas del presente código.*

*Señales preventivas: Tienen por objeto advertir al usuario de la vía la existencia de un peligro y la naturaleza de éste.*

*Señales informativas: Tienen por objeto identificar las vías y guiar al usuario, proporcionándole la información que pueda necesitar.*

*Señales transitorias: Pueden ser reglamentarias, preventivas o informativas y serán de color naranja. Modifican transitoriamente el régimen normal de utilización de la vía.*

*PARÁGRAFO 1o. Las marcas sobre el pavimento constituyen señales de tránsito horizontales. Y sus indicaciones deberán acatarse.*

*PARÁGRAFO 2o. Es responsabilidad de las autoridades de tránsito la colocación de las señales de tránsito en los perímetros urbanos inclusive en las vías privadas abiertas al público. Las autoridades locales no podrán ejecutar obras sobre las vías públicas sin permiso especial de las autoridades de tránsito que tendrán la responsabilidad de regular los flujos de tránsito para que no se presenten congestiones.*

*Para la ejecución de toda obra pública que genere congestiones, la autoridad de tránsito local deberá disponer de reguladores de tráfico. Su costo podrá calcularse dentro del valor de la obra y la vigencia de la vinculación podrá hacerse durante el plazo del contrato de obra respectivo.*

**ARTÍCULO 114. DE LOS PERMISOS.** *No podrán colocarse señales o avisos en las vías sin que medie permiso o convenio con las autoridades competentes, quienes tendrán en cuenta las disposiciones sobre contaminación visual.*

*Las autoridades de tránsito podrán ordenar el retiro de vallas, avisos, pasacalles, pendones u otros elementos que estén en la vía pública y que obstaculicen la visibilidad de las señales de tránsito.*

*Las señales y otros elementos reguladores o indicadores de tráfico en las ciudades no podrán ser dañados, retirados o modificados por los particulares, so pena de incurrir en multa.*

**PARÁGRAFO.** *Será sancionado con multa equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el particular u organismo estatal que dañe, retire o modifique las señales u otros elementos reguladores o indicadores del tráfico en las ciudades.*

**ARTÍCULO 115. REGLAMENTACIÓN DE LAS SEÑALES.** *El Ministerio de Transporte diseñará y definirá las características de las señales de tránsito, su uso, su ubicación y demás características que estime conveniente. Estas señales serán de obligatorio cumplimiento para todo el territorio nacional.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Cada organismo de tránsito responderá en su jurisdicción por la colocación y el mantenimiento de todas y cada una de las señales necesarias para un adecuado control de tránsito que serán determinadas mediante estudio que contenga las necesidades y el inventario general de la señalización en cada jurisdicción.*

**PARÁGRAFO 2o.** *En todo contrato de construcción, pavimentación o rehabilitación de una vía urbana o rural será obligatorio incluir la demarcación vial correspondiente, so pena de incurrir el responsable, en causal de mala conducta.*

### **Examen del caso concreto**

En el presente asunto la parte actora considera que se encuentra acreditada la contaminación visual en el Municipio de La Dorada, Caldas, ya que sobre los tableros informativos de señales de tránsito de esa localidad se expone publicidad política en época electoral, circunstancia que se verifica cada vez que se aproxima una jornada electoral territorial o nacional.

En primera instancia se negaron las pretensiones de la demanda al considerar que las normas expedidas por el Municipio de La Dorada en esta materia permiten inferir que la publicidad exterior visual con contenido político en tableros informativos se encuentra permitida en el municipio al estar expresamente regulada y no hacer parte de los sitios no autorizados para su instalación.

El recurrente alega que al margen del anterior análisis, en el presente caso se violan disposiciones de tránsito que regulan los tableros informativos, tales como los artículos 5 y 115 de la Ley 769 de 2002. Agregó que el manual de señalización vial nacional de 2015 prohíbe expresamente la señalización comercial o publicitaria sobre dispositivos de control de tránsito o sus soportes.

Precisado lo anterior, se encuentra acreditado en este proceso que el Municipio de La Dorada expidió el Decreto Municipal 102 del 29 de diciembre de 2014, por medio del cual adoptó el Manual de Publicidad Exterior Visual y Señalética Vial y Turística (artículo 46); y respecto de la publicidad exterior visual de partidos políticos durante campañas electorales, y con ocasión de las elecciones para Congreso de la República que se adelantaron en el año 2018, expidió el Decreto 165 del 28 de diciembre de 2017.

En armonía con lo expuesto en primera instancia, se tiene que el último decreto en su artículo 1° previó el concepto de publicidad exterior visual con contenido político y determinó las clases de publicidad política, estableciendo como tales, las vallas -fijas o móviles-, los pasacalles -fijos, móviles y manuales-, la colombina, el pendón y/o banderín, los tableros informativos, el área de fachada y la sede política oficial.

Respecto de los tableros informativos previó:

*"Se denominan tableros informativos, las estructuras metálicas de carácter privado, que contienen información de algún tipo, incluyendo político, las cuales se encuentran ubicadas en las vías de los municipios; la publicidad situada en esta estructura, no puede sobrepasar los dos (2) metros de alto y los tres (3) metros de ancho. "(fl.65 C.1)*

En el artículo 2 el decreto mencionado relacionó los sitios no autorizados para instalar publicidad política, norma que fue modificada por el artículo 10 del Decreto 005 de enero de 2018:

*ARTÍCULO 2: SITIOS NO AUTORIZADOS PARA INSTALACIÓN DE PUBLICIDAD POLÍTICA.*

- a. Bienes de uso público, tales como andenes, plazas, parques, vías, árboles, muros, bases de postes, túneles.*
- b. Pinturas en el pavimento de las vías del Municipio y postes en general.*
- c. En los postes donde se encuentren instaladas cámaras de seguridad, semáforos, transformadores de energía, señalización vial.*
- d. En la propiedad privada sin consentimiento del propietario o poseedor.*
- e. Sobre la infraestructura, tales como postes de apoyo a las redes eléctricas, telefónicas, puentes, torres eléctricas y cualquier otra estructura de propiedad del Estado.*
- f. En cualquier sitio en el que la Secretaría de Gobierno no haya dado su aprobación por escrito, previa verificación del cumplimiento de los requisitos señalados en el presente Decreto, para la instalación de cualquier elemento de Publicidad Exterior Visual con contenido político.*

*PARÁGRAFO: Se exceptúan de las prohibiciones mencionadas en el presente artículo, las sedes oficiales de los partidos y movimientos políticos, que se encuentren ubicados en las zonas mencionadas, debidamente registradas ante la Secretaría de Gobierno y conforme a los requisitos establecidos en el presente Acto Administrativo. "*

El decreto al que se ha hecho referencia, en el artículo 3° estableció los requisitos para la instalación de vallas privadas de publicidad política.

Se probó igualmente que mediante Resolución SDP-LIEP-N O 305-2017 el Secretario de Planeación del Municipio de La Dorada otorgó licencia a la sociedad Centro Digital de Manizales S.A.S, para la intervención y ocupación del espacio público para la dotación de amoblamiento urbano con señalética elevada en 15 puntos críticos dentro del área urbana del municipio de la

Dorada (fls. 48 a 50).

En el artículo 1° de la referida Resolución se resolvió:

*“ARTÍCULO PRIMERO: CONCEDER licencia de intervención y ocupación del espacio público a ANGELA PATRICIA SALGADO ALZATE (...) en calidad de Representante Legal de CENTRO DIGITAL DE MANIZALES S.A.S (...), con el objetivo de instalar amoblamiento urbano con señalética elevada, en la cual se podrá instalar y comercializar publicidad exterior visual conforme a lo establecido en el Manual de Publicidad Exterior y Señalética Vial y Turística, en 15 puntos neurálgicos y críticos que por su flujo vehicular requiere de este tipo de mobiliario urbano para dar solución a la falta de señales informativas dentro del área urbana (...).”*

En el folio 69 del expediente se observan algunas imágenes que ilustran los hechos descritos en la demanda en relación con los tableros informativos en el Municipio de La Dorada:





En la contestación de la demanda, el Municipio de La Dorada también hizo referencia a los tableros informativos aportando las siguientes imágenes con las que consideró que habían desaparecido los fundamentos de hecho de la demanda (fls.105 a 107):



Ilustrado lo anterior, esta Sala de decisión considera que en el presente asunto no se acreditó la vulneración de derechos colectivos por la existencia de publicidad exterior visual de contenido político instalada en los tableros informativos o por la disponibilidad de esos espacios para los fines mencionados u otros comerciales.

En efecto, encuentra este Tribunal que la normativa nacional y territorial del municipio accionado en materia de Publicidad Exterior Visual, no prohíbe la conducta descrita por el actor popular en la demanda en relación con la publicidad exterior visual de contenido político.

Adicionalmente, se advierte que lo dispuesto en la Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre, en relación con la competencia de las *autoridades de tránsito para ordenar el retiro de vallas, avisos, pasacalles, pendones u otros elementos que estén en la vía pública y que obstaculicen la visibilidad de las señales de tránsito*, no tiene aplicación en el caso concreto ya que no se acreditó que la publicidad exterior visual de contenido político instalada en los tableros informativos obstaculice la visibilidad de las señales de tránsito.

En efecto, no advierte este Juez plural que las disposiciones en materia de tránsito se vean transgredidas por la instalación de publicidad exterior visual de contenido político o la disposición de un espacio para ello en los tableros informativos, o que la utilización de esos elementos de amoblamiento urbano vulneren, por sí mismos, derechos colectivos como los descritos en la demanda.

### **Conclusión**

De acuerdo con lo analizado en esta instancia considera este Tribunal que la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales objeto de recurso debe ser confirmada.

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

### **RESUELVE**

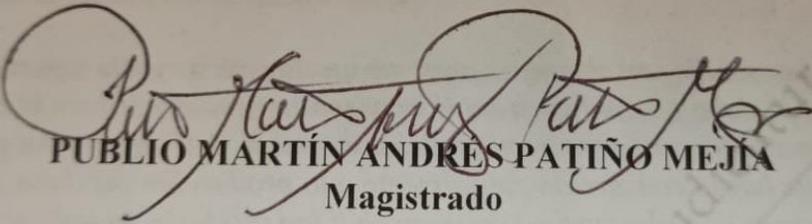
**Primero.** CONFÍRMASE la sentencia proferida en el proceso de la referencia por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales el quince (15) de enero de dos mil veinte (2020).

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

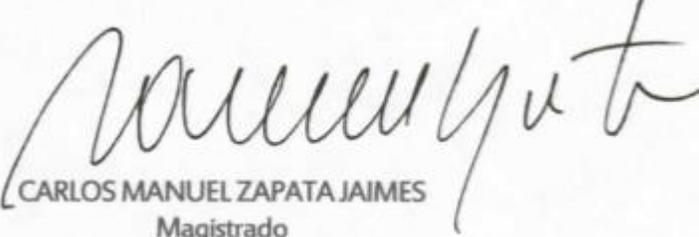
**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**  
No. 223  
FECHA: 13/12/2022  
  
Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas  
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE DECISIÓN  
MAGISTRADO PONENTE: PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO  
MEJÍA

A.I. 272

**Acción:** Popular  
**Radicación:** 17001-33-33-001-2018-00087-02  
**Demandante:** Javier Elías Arias Idárraga  
**Demandado:** Municipio de Manizales y otro.

Manizales, cinco (05) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

Proyecto aprobado en sala de decisión de la presente fecha.

Entra la Sala a decidir sobre el recurso de apelación contra el auto del 21 de marzo de 2018 por el cual el Juzgado Primero Administrativo del circuito de Manizales rechazó la demanda de la referencia.

**ANTECEDENTES**

El señor Javier Elías Arias Idárraga presentó acción popular, contra el municipio de Manizales y Banco de Bogotá, para la protección de los derechos colectivos para que en la entidad bancaria se realice la construcción de un baño accesible a la población en situación de discapacidad.

La acción le correspondió al Juzgado Primero Administrativo del circuito de Manizales, quien en auto del primero de marzo de 2018 inadmitió la demanda para que se corrigiera en un término de tres (3) días, so pena de rechazo, para que subsanara la demanda en los siguientes defectos formales:

*1. Conforme a lo establecido en el artículo 144 del Código Contencioso Administrativo, deberá acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la acción popular, referido a la solicitud previa que se debe presentar ante las autoridades competentes, a fin de que adopten las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.” (f. 15)*

Transcurrido el término legal conferido para tal efecto, la parte actora no allegó memorial en el que acreditara el requisito previo antes referido, por lo que el juzgado de instancia rechazó la demanda, por auto del 20 de marzo de 2018.

El 21 de marzo de 2018 actor presentó recurso de apelación en contra de la decisión con los siguientes fundamentos:

*“manifiesto q cumplo lo q me ordena art 18 ley 472 de 1998 solicito se ordene inmediateamente q se de tramite a mi acción”*

El juzgado de instancia concedió el recurso por auto del 5 de abril de 2018.

Una vez decididos los impedimentos presentados por los magistrados y reconfigurada la sala, se dispone la sala a decidir el recurso presentado.

### CONSIDERACIONES

La sala es competente para conocer de la apelación conforme al artículo 153 del CPACA.

El juzgado de primera instancia solicitó la corrección de los siguientes aspectos:

*“De acuerdo a lo ordenado por el literal d) del art. 18 de la ley 472 de 1998, deberá precisar la entidad bancaria que demanda, indicando la dirección, sede y el municipio donde presta sus servicios, pues al final del escrito de la demanda se consigna como sitio de vulneración una dirección que corresponde, al parecer, a la ciudad de Medellín, Antioquia.*

*Con sujeción a lo prescrito en el literal b) del art. 18 de la ley 472 de 1998 deberá precisar detalladamente los hechos u omisiones en los que incurrió el Municipio de Manizales y los Derechos Colectivos vulnerados o amenazados por esta entidad territorial. Pues en la demanda no se logra establecer las acciones u omisiones en las que se fundamenta el llamado por pasiva a esa entidad, pues de acuerdo a lo pretendido se solicita la construcción de un baño para personas con movilidad reducida en el Banco de Bogotá.*

*Con fundamento en lo previsto por el artículo 161 numeral 4 de la ley 1437 de 2011, deberá acreditar la reclamación prevista en el artículo 144 de la misma ley, es decir, la solicitud ante las entidades demandadas para que adopten las medidas necesarias de protección del derecho amenazado o violado. Esta orden de corrección se imparte, debido a que con la demanda no se aportó la constancia en la que se acredite este requisito.*

*Deberá aportar copia de la corrección para el archivo del Juzgado, el traslado al Ministerio Público y a los demandados.”*

Frente al primer aspecto, o sea, el lugar de vulneración de los derechos, en la demanda el actor colocó expresamente: *“Sitio de vulneración: Cra. 43 A # 95-73 Medellín.”* Respecto al domicilio del demandado señaló: *“Banco de Bogotá DOMICILIO C/le 22 No. 22-14 Manizales”*.

El demandante no aclaró este aspecto en el plazo que se le concedió, el cual reviste importancia porque define que es competente el “la competencia del juez de conocimiento, que es *“... el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.”*

En el segundo requerimiento, el juzgado solicitó la explicación *“... detalladamente los hechos u omisiones en los que incurrió el Municipio de Manizales y los Derechos Colectivos vulnerados o amenazados por esta entidad territorial...”*.

Este aspecto es de importancia, pues si el lugar de vulneración de los derechos colectivos es la ciudad de Medellín, el actor debía explicar claramente por qué la alcaldía de Manizales era demandada en este caso.

El tercer requerimiento del juzgado fue que conforme al artículo 161.4 del CPACA dispone como requisito de procedibilidad de la acción popular, que se solicite a la autoridad demandada que tome las medidas necesarias para la protección de los derechos vulnerados:

*“Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.”*

Aunque el demandante allegó una petición al alcalde, dirigida al correo “contacto@manizales.gov.co, donde solicitó una visita a todos los bancos de Manizales para verificar la existencia de un baño accesible a la población en situación de discapacidad, no es menos cierto que si el lugar de vulneración de los derechos era la ciudad de Medellín, el agotamiento del requisito de procedibilidad debió dirigirse a dicha municipalidad.

Por lo que el actor no corrigió aspectos fundamentales de la demanda para su admisión, por lo que se confirmará la decisión de primera instancia.

Por lo expuesto, la sala sexta de decisión del Tribunal Administrativo de Caldas,

## II. RESUELVE:

**1. CONFIRMAR** el auto del 21 de marzo de 2018 por el cual el Juzgado Primero Administrativo del circuito de Manizales.

**2.** Ejecutoriado este acto, devuélvanse el proceso al juzgado de primera instancia, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*”.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

### LOS MAGISTRADOS

  
PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

  
DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El presente medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue devuelta del H Consejo de Estado confirmando la providencia emitida por esta corporación el 15 de marzo de 2021.

Consta de 1 carpeta.

Diciembre 12 de 2022.

**VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS**  
Secretaria.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17-001-23-33-000-2019-00113-01  
Demandante: MARIA MARTHA LONDOÑO ORTEGA  
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

Sala Unitaria

Manizales, diciembre doce (12) de dos mil veintidós (2022).

**A.S.223**

Estese a lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado, en providencia del 06 de octubre de 2022, visible a Carpeta Consejo de Estado ordenó: *“1° Confirmase la sentencia de 15 de marzo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que negó las súplicas de la demanda en el proceso instaurado por la señora María Martha Londoño de Ortega contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional y el departamento de Caldas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”.*

*“2°. Adicionase la providencia impugnada, para declarar de oficio probada la excepción de prescripción trienal frente al reajuste de la indexación reclamado, de acuerdo con lo indicado en la parte motiva”.*

Ejecutoriado el presente auto, archívese el expediente previo a la correspondiente anotación en el programa Siglo XXI.

**Notifíquese y cúmplase**

**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. **223**

FECHA: 13/12/2022

**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.

Diciembre 12 de 2022.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA  
Radicación: 17001-33-39-008-2016-00002-02  
Demandante: JOSE DARIO ROMAN SALAZAR Y OTROS  
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, doce (12) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

A.S. 224

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 demandante, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Manizales el 01 de noviembre de 2022 (Archivo PDF 47 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el memorial se recibió vía correo electrónico el 18 de noviembre de 2022 (Archivo PDF 49 al 50 del ED), es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (03-11-2022).

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. 223

FECHA: 13/12/2022

**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.

Diciembre 12 de 2022.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17001-33-33-004-2021-00234-02  
Demandante: MARGOTH ARISTIZABAL DE GIRALDO Y OTROS  
Demandado: MINEDUCACIÓN – DEPARTAMENTO DE CALDAS



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, doce (12) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

A.S. 225

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 Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales el 06 de septiembre de 2022 (Archivo PDF 23 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el memorial se recibió vía correo electrónico el 19 de septiembre de 2022, por Ministerio de Educación-Fiduprevisora (Archivo PDF 24 al 25 del ED), es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (06-09-2022).

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. 223

FECHA: 13/12/2022

**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.

Diciembre 12 de 2022.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17001-33-33-004-2021-00265-02  
Demandante: ANDRÉS FELIPE TABARES GÓMEZ  
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN - MUNICIPIO DE MANIZALES



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, doce (12) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

A.S. 226

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 los apoderados de las partes demandadas, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales el 07 de septiembre de 2022 (Archivo PDF 23 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que los memoriales se recibieron vía correo electrónico el 19 de septiembre de 2022, Ministerio de Educación-Fiduprevisora (Archivo PDF 25 del ED) y el 20 de septiembre Municipio de Manizales (Archivo 24 del ED), es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (07-09-2022).

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. 223

FECHA: 13/12/2022